

POLITICA FISCAL Y EQUIDAD:

Estimación de la Progresividad y Capacidad Redistributiva de los Impuestos y el Gasto Público Social en los países de la Comunidad Andina

RESUMEN EJECUTIVO

Alberto Barreix ¹
Jerónimo Roca ²
Luiz Villela ¹

DFLD-BID-CAN

Los autores agradecen los valiosos comentarios de Peter Kalil, Fernando Velayos y Carlos Molina, y la eficiente asistencia de Patricia Abad.

1. BID, 2. DFLD-CAN Consultor.

INDICE

Introducción

1. Distribución del Ingreso y el Consumo de los Hogares antes de la Política Fiscal

- 1.1. La desigualdad en América Latina
 - 1.1.1. Desigualdad, crecimiento y pobreza
- 1.2. La Comunidad Andina respecto al resto de América Latina
- 1.3. Distribución del ingreso y del consumo según los estudios realizados
- 1.4. El *ingreso fiscal disponible* en los países de la CAN

2. Progresividad y Capacidad Redistributiva del Sistema Tributario

- 2.1. Algunas consideraciones metodológicas
 - 2.1.1. Incidencia
 - 2.1.2. Indicadores de progresividad y capacidad redistributiva
- 2.2. Impuesto al Valor Agregado (IVA)
- 2.3. Impuestos Selectivos al Consumo
 - 2.3.1. Impuestos Selectivos sobre Combustibles: la importancia de la Matriz Insumo-Producto
 - 2.3.2. Impuestos Selectivos sobre las Bebidas Alcohólicas
 - 2.3.3. Impuestos Selectivos sobre las Bebidas No Alcohólicas
 - 2.3.4. Impuestos Selectivos sobre Tabaco y Derivados del Tabaco
 - 2.3.4. Impuestos Selectivos sobre Automotores
- 2.4. Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF)

3. Progresividad y Capacidad Redistributiva del Gasto Público Social

- 3.1. Factores de crecimiento y evolución del gasto público en los países andinos
 - 3.1.1. Elasticidad ingreso de la demanda de bienes públicos
 - 3.1.2. Globalización y aumento del gasto público
 - 3.1.3. Convergencia en el tamaño de los estados debido a las aperturas comercial y financiera
 - 3.1.4. El gasto en seguridad social
 - 3.1.5. Tipología del gasto
 - 3.1.6. Evolución del Estado y el gasto público en los países andinos
- 3.2. Algunas consideraciones metodológicas
- 3.3. Gasto Público Social en Salud
- 3.4. Gasto Público en Educación Pre-Escolar, Primaria y Secundaria
- 3.5. Gasto Público en Educación Universitaria
- 3.6. Gasto Público en Pensiones
- 3.7. Gasto Público Social Focalizado

Capítulo 4. Impacto global de la Política Fiscal

- 4.1. Impacto del Sistema Tributario
- 4.2. Impacto del Gasto Público Social
- 4.3. Impacto global de la Política Fiscal
- 4.4. Conclusiones

Bibliografía

- Anexo I. Simulaciones Estáticas y sin comportamiento
- Anexo II. Elección del Indicador de Bienestar: Renta versus Gasto

INTRODUCCION

Los estudios realizados en los últimos diez años sugieren que América Latina es la región del mundo que presenta los más altos niveles de desigualdad, superior a la de los países desarrollados, a la de Asia, Europa del Este e, incluso, a la de los países africanos. La desigualdad en el país de América Latina con mejor distribución del ingreso (Uruguay) es mayor que la que presenta el país con peor distribución del ingreso en Europa del Este (y el peor entre los países desarrollados), y no muy diferente a la del país asiático más desigual (Banco Mundial, 2005).

En la Comunidad Andina (CAN), a excepción de Colombia, donde los indicadores de desigualdad se han mantenido estables, en todos los demás países de la región se ha deteriorado la distribución del ingreso respecto a inicios de los '90, con la peculiaridad de que el deterioro ha sido más pronunciado en aquellos países que presentaban, y aún presentan, una situación menos desigual: Venezuela y Perú, lo que ha llevado a una menor varianza de los coeficientes de desigualdad de la región en torno a una desigualdad media mayor.

En este contexto, se vuelve relevante conocer cómo el Estado, a través de sus políticas de impuestos y gastos, ha modificado la distribución del bienestar en la región y extraer lecciones de política de dicha experiencia. Con esta intención, la cooperación técnica DFID-CAN-BID ha encargado la elaboración de cinco estudios, uno para cada país de la CAN, procurando evaluar el impacto conjunto en la distribución del ingreso y el gasto de los hogares de la política tributaria y la de gasto público. El objetivo principal de este trabajo es resumir los resultados obtenidos en esos cinco estudios, realizados por los consultores Fernando Cossio (Bolivia), Juan Gonzalo Zapata y Natalia Ariza (Colombia), Gustavo Arteta (Ecuador), Jonathan Haughton (Perú), y Gustavo García y Silvia Salvato (Venezuela).

Este trabajo se organiza como sigue. En la sección 1 se evalúa el margen de maniobra con que cuentan los países de la CAN para llevar adelante sus políticas de gasto público social e inversión, a través de la medición de su ingreso fiscal disponible (Villela, Roca y Barreix, 2005) y se compara la distribución del ingreso en América Latina con la de otras regiones del mundo, se revisa su evolución y, especialmente, se sitúa la CAN respecto a los demás países de la región. En la sección 2 se resumen los resultados obtenidos respecto a la progresividad y capacidad redistributiva de los impuestos analizados en los cinco estudios. La sección 3 hace lo propio para los componentes de gasto público considerados. Finalmente, en la sección 4 se muestra el impacto global de la política fiscal (impuestos y gasto público social) y se presentan las conclusiones.

1. DISTRIBUCION DEL INGRESO Y EL GASTO DE LOS HOGARES ANTES DE LA POLITICA FISCAL

El Estado, a través de su política de impuestos y gastos, modifica la distribución del bienestar.¹ Si se adopta como indicador del bienestar el ingreso (el consumo) de las familias, el primer paso para medir el impacto redistributivo de la política fiscal consiste en determinar cuál es la distribución de dicho ingreso (consumo) antes de la acción de la política fiscal. A posteriori, una vez definida la incidencia conjunta de la política tributaria y la de gasto público social, por comparación entre la situación ex ante (sin política fiscal) y ex post (con política fiscal), se determina si dicha política resulta regresiva o progresiva y se estima su impacto redistributivo.²

La discusión teórica respecto a si es el ingreso o el consumo el mejor indicador de bienestar continúa abierta. En los trabajos realizados para los países de la CAN se ha optado por considerar ambos escenarios, es decir, las consecuencias redistributivas de la política fiscal serán presentadas tomando como referencia tanto el ingreso (per capita) como el gasto (per capita) de los hogares, con la única excepción de Venezuela donde las carencias de información solo permiten presentar los resultados en relación al ingreso. Algunos de los argumentos teóricos en apoyo, por un lado, del ingreso y, por otro, del gasto como mejor indicador de bienestar se resumen en el Anexo II.

1.1. La desigualdad en América Latina

Los varios estudios realizados en los últimos diez años sugieren que América Latina es la región del mundo que presenta los más altos niveles de desigualdad, superior a la de los países desarrollados, a la de Asia, Europa del Este e, incluso, a la de los países africanos. (Deininger y Squire 1996, y Bourguignon y Morrison 2002).

Frecuentemente se argumenta que la desigualdad en la distribución del ingreso está relacionada con el grado de desarrollo del país en cuestión y que, por tanto, las comparaciones entre países deben controlar por este factor. Londoño y Székely (2000) han realizado un análisis de regresión para calcular la diferencia entre la desigualdad observada y la desigualdad esperada dado el nivel de desarrollo para un conjunto de países. La diferencia encontrada para América Latina es positiva, es decir, la región sufre de acuerdo a los autores un “exceso de inequidad”, que oscila en torno a 13 puntos porcentuales del Gini. (Banco Mundial, 2005).

Tal cual lo hace el Banco Mundial (2005a), es interesante señalar que la posición de la mayoría de los países latinoamericanos en el ranking de desigualdad ha sido aproximadamente la misma durante las últimas décadas, pese a sus diferentes tasas de crecimiento, situación social y entorno

¹ En lo que respecta a la protección social, los estados cuentan con tres instrumentos de impacto directo: a) los programas sociales financiados con fondos públicos (gasto público social); b) los gastos tributarios, como las exoneraciones en el IVA o las deducciones o créditos en la renta personal, y c) las regulaciones, como salarios mínimos, control de precios, de alquileres y diversas formas de crédito subsidiado. Estas regulaciones, que pueden calificarse como *ofensivas* porque buscan proteger a las personas de menores ingresos (y con poder de negociación), multiplican los fallos de mercado. En tanto otras regulaciones, que denominamos *defensivas*, protegen a los consumidores de los agentes con poder de mercado –tanto privados como públicos– corrigiendo los fallos del mercado –por ejemplo, *price caps*– (Barreix y Roca, 2005). Si bien las regulaciones constituyen un componente de la política fiscal que influye en la equidad y la distribución del ingreso, no fueron analizadas en estos estudios.

² Estos trabajos se han limitado a estudiar la equidad fiscal respecto de la distribución del ingreso pero pudieren también subdividirse según regiones, grupos étnicos o por edades.

político en ese período. Esto parece sugerir que las razones de la desigualdad de América Latina son más profundas y están por detrás de los ciclos y las políticas económicas.

El propio Banco Mundial (2005) afirma que las mejores distribuciones del ingreso en América Latina, son (i) peores que la de cualquiera de los países desarrollados, (ii) peores que la de cualquiera de las economías en transición, e incluso (iii) peores que la de varios de los países del África Subsahariana. No obstante, creemos conveniente introducir algunas puntualizaciones:

(i) La desigualdad en la distribución del ingreso antes de la política fiscal, medida por el índice de Gini, no es demasiado diferente en los países desarrollados a la de las mejores distribuciones del ingreso en América Latina (por ejemplo, el Gini de Uruguay en 2000 era 0.4460). No obstante, como se verá, en estos países la política fiscal determina una reducción de por lo menos diez puntos del índice de Gini.

(ii) En el caso de las economías en transición (del socialismo al capitalismo) y de los países africanos, la gran mayoría de las veces se estima la desigualdad en la distribución del consumo (y no del ingreso) y, por tanto, debe tenerse muy presente que, tal cual se ha demostrado empíricamente, el consumo se distribuye menos desigualmente que el ingreso.

En el cuadro siguiente se compara la distribución del ingreso (índice de Gini) en el país de América Latina con mejor distribución del ingreso -Uruguay, según cifras del Banco Mundial- con la del ingreso (Y) o consumo (C) en: (a) los países de la ex bloque soviético, excepto los bálticos; (b) el resto de las economías europeas en transición, ya integrantes de la Unión Europea o más próximas a ingresar que las del grupo anterior (incluye los bálticos -Estonia, Lituania y Letonia-); (c) un grupo de países del Sur de Asia; y (d) algunos países del África Subsahariana. Dadas las diferentes opciones para calcular el índice de Gini³ se ha preferido recurrir a una fuente única -los *World Development Indicators* del Banco Mundial⁴- para que las cifras sean, al menos desde este punto de vista, comparables.

³ Al menos tres variables entran en juego a la hora de calcular el índice de Gini para medir la desigualdad en la distribución del ingreso: (i) la unidad de análisis: individuos u hogares; (ii) el criterio de ordenación de las unidades de análisis para el diseño de los percentiles: ingreso total, ingreso per capita o ingreso equivalente y (iii) la variable de interés: ingreso total o ingreso per capita (con y sin valor locativo).

⁴ Banco Mundial (2005b). *World Development Indicators*. <http://devdata.worldbank.org/wdi2005/>.

Cuadro 1

Distribución del Ingreso (Consumo)				
	Año	Y o C	Gini	PIB PC en PPP - \$
Uruguay	2000	y	44.6	8,832
Países en Transición Ex URSS				
Armenia	1998	c	37.9	2,079
Azerbaijan	2001	c	36.5	2,877
Belarus	2000	c	30.4	4,802
Georgia	2001	c	36.9	2,151
Kazakhstan	2003	c	32.3	6,663
Kyrgyz Republic	2002	c	34.8	1,629
Moldova	2002	c	36.9	1,477
Russian Federation	2002	c	31.0	8,130
Tajikistan	2003	c	32.6	1,091
Turkmenistan	1998	c	40.8	2,458
Ukraine	1999	c	29.0	3,756
Uzbekistan	2000	c	26.8	1,516
Países en Transición UE				
Estonia	2000	y	37.2	9,779
Latvia	1998	y	33.6	6,775
Lithuania	2000	c	31.9	8,766
Albania	2002	c	28.2	4,268
Bulgaria	2001	y	31.9	6,483
Croatia	2001	c	29.0	10,130
Czech Republic	1996	y	25.4	13,675
Macedonia, FYR	1998	c	28.2	5,414
Hungary	2002	c	26.9	14,720
Poland	2002	c	34.1	11,220
Romania	2002	c	30.3	7,027
Slovak Republic	1996	y	25.8	9,294
Sur de Asia				
Bangladesh	2000	c	31.8	1,495
India	1999-00	c	32.5	2,416
Pakistan	1998-99	c	33.0	1,818
Sri Lanka	1999-00	c	33.2	3,625
Africa Sub-Sahariana				
Burundi	1998	c	33.3	605
Cameroon	2001	c	44.6	2,004
Côte d'Ivoire	2002	c	44.6	1,543
Ethiopia	1999-00	c	30.0	676
Ghana	1998-99	c	40.8	1,842
Mauritania	2000	c	39.0	1,666
Uganda	1999	c	43.0	1,201

Fuente: Banco Mundial (http://devdata.worldbank.org/wdi2005/Table2_7.htm)

Finalmente, de acuerdo al Banco Mundial (2005), la diferencia entre el patrón de distribución del ingreso de América Latina y el de las otras regiones (África, Asia, Europa del Este y países desarrollados) no está en una alta concentración del ingreso en la clase media y una muy baja en los deciles más pobres, como a veces se ha sugerido. El problema está en la muy alta participación en el ingreso de los estratos más ricos. El 80% más pobre de la población tiene una participación en el ingreso menor a la que tiene en el resto de las regiones del mundo. Para que el patrón de distribución del ingreso de América Latina se asemejara al de las demás regiones, sería necesaria una transferencia del 5% más rico de la población al 80% de los hogares más pobres.

1.1.1 Desigualdad, crecimiento y pobreza

En teoría económica moderna, los trabajos pioneros de Kuznets (1966) establecieron una relación empírica entre crecimiento y desigualdad que sugiere que la distribución del ingreso cambia sistemáticamente durante el proceso de desarrollo de un país. Usando una muestra de 18 países concluyó que en los estadios iniciales del crecimiento del ingreso éste se concentra y en las fases posteriores de aumento del ingreso per cápita su distribución mejora, generando la relación de la famosa U invertida. Sin embargo, análisis posteriores, en particular Deininger y Squire (1996), concluyeron que el desarrollo no mejora la distribución del ingreso.

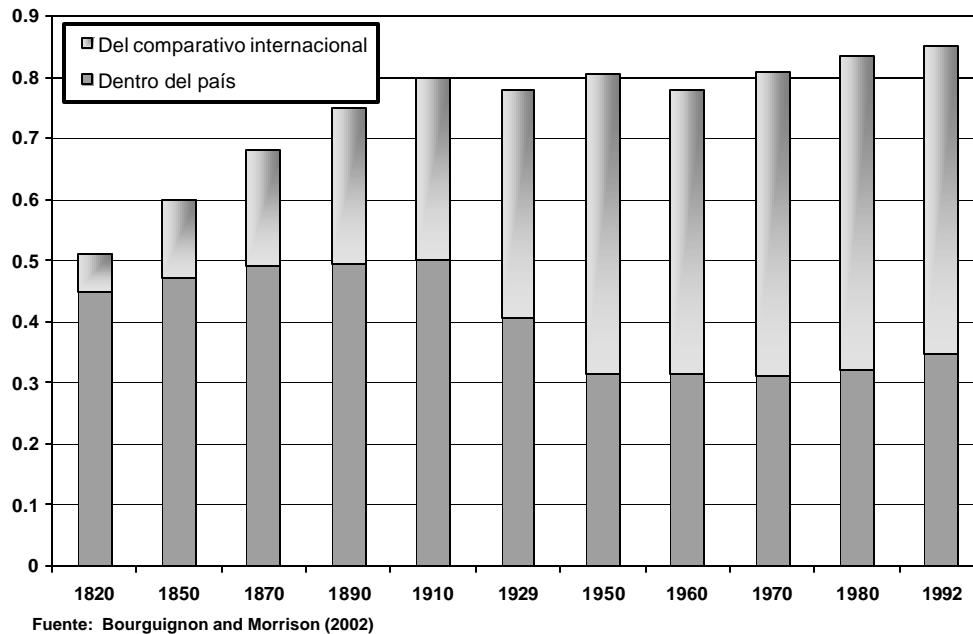
Más recientemente, Bourignon y Morrison (2002) efectuaron a nivel mundial un exhaustivo estudio, de 1820 a 1992, y encontraron que la desigualdad ha ido creciendo con el ingreso per capita, en especial a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial (ver Grafico 1). En los 172 años, el ingreso personal creció cerca de ocho veces pero la media del 60% más pobre se cuadruplicó mientras la del decil más alto se multiplicó por diez. No obstante, es importante destacar que la pobreza se ha reducido significativamente; en 1820 la extrema pobreza alcanzaba al 84% de la población y en 1992 se había reducido al 24%.

La descomposición de la desigualdad interna e internacional muestra que este último componente genera casi el 60% de la inequidad. La inserción internacional determina la especialización en el comercio, con sus importantes consecuencias en el avance tecnológico, los mercados laborales y la distribución de la propiedad, que afectan la distribución del ingreso (desigualdad interna) y su evolución. A su vez, la desigualdad interna se ha estabilizado desde 1950. De esto se puede inferir que es probable que buena parte de la inequidad latinoamericana esté relacionada con su papel en el comercio internacional. Por ser una región productora de *commodities*, y en especial de actividades extractivas de recursos naturales no renovables, que se ha desindustrializado, su patrón es concentrador del ingreso –excepto en los casos de nacionalización, donde el problema es la eficiencia-. En efecto, la participación relativa en el producto de la industria, que favorece la distribución del ingreso, se ha reducido en 11 puntos desde 1970, en tanto que las *commodities* representan en promedio simple más del 75% de las exportaciones extrazona.

Más aún, en relación a la pobreza absoluta podría afirmarse que el crecimiento, en particular el industrial, es el que impulsa su descenso. En efecto, entre 1980 y 1992, la declinación de la pobreza, debido al rápido crecimiento industrial de China y en menor medida de India, que representan un tercio de la población mundial, ha sido de casi 650 millones de personas, aún con un crecimiento poblacional de casi 350 millones para el conjunto de ambos países.

Gráfico 1

**Índice de Theil de la Distribución del Ingreso Personal:
Inequidad originada dentro del país y del comparativo internacional
(1820 - 1992)**



Desde la perspectiva inversa, evaluando teóricamente el efecto de la desigualdad sobre el crecimiento, Kaldor (1956) argumentaba que la propensión al ahorro es mayor en las empresas que en los individuos por lo que la concentración del ingreso aumenta el ahorro y la inversión y, en consecuencia, el producto. En contraposición, la inequidad retarda el crecimiento como resultado de que las restricciones al crédito que enfrentan los más pobres reducen la posibilidad de que inviertan -no tienen colateral y, por ende, surgen problemas de asimetría de información y limitaciones institucionales-.⁵

En un sentido positivo, Friedman (2005) afirma que la equidad favorece el crecimiento brindando estabilidad, educación a la mujer, que es crucial para el control de la natalidad, ampliación de la base de los mercados, y promoviendo la confianza interpersonal y el capital social. A su vez, el mismo autor indica la relevancia de las reformas a la propiedad rural efectuadas en Asia en la última mitad del siglo XX como elemento fundamental para lograr la equidad, proceso que no se concretó en algunos países de América Latina. Por su parte, Alesina y Rodrik (1994) indican que la igualdad en la distribución de la tierra tiene, empíricamente, mucho mayor impacto que la distribución del ingreso en el crecimiento económico.⁶

⁵ Sin embargo, Barro (2000) advirtió que la desigualdad parece reducir la tasa de crecimiento de los países pobres y acelerar la de los países ricos. Sin embargo, no encuentra evidencia econométrica de que las restricciones crediticias sean la explicación de este hecho.

⁶ Es importante recordar la hipótesis de Acemoglu y Robinson (2005), de que los procesos de democratización suponen un compromiso de las elites a la aplicación de políticas a favor de la mayoría que supone un cambio en la futura distribución del poder político. En consecuencia, el patrón de distribución se modifica con la consolidación de la democracia.

Por último, teóricamente, la inequidad fomenta la redistribución en sociedades democráticas debido a que las preferencias del votante mediano tienden a la redistribución para equipararse con el ingreso medio. Mediante las transferencias financiadas con impuestos se reduce la diferencia entre la renta que percibe el votante mediano y el ingreso medio; así, se reduce la capacidad de ahorrar e invertir de los más pudientes y del país en general. Sin embargo, empíricamente, este proceso tampoco ha probado que afecte el crecimiento.

En conclusión, la inserción internacional es determinante de la inequidad por la posición relativa del país del individuo y por su impacto en la desigualdad interna por las estructuras de producción. A su vez, existe la presunción de que la desigualdad (interna) reduce el crecimiento pero la evidencia es pobre, y menos aún se sabe sobre el impacto y el proceso de esta relación (Helpman, 2004).

1.2. La Comunidad Andina respecto al resto de América Latina

En el *Cuadro 2* se presentan los índices de Gini correspondientes a la distribución del ingreso equivalente⁷ para los países de América Latina, a inicios y mediados de los '90 y en los primeros años del siglo XXI (Tabla A.6, página 403, Banco Mundial 2005). De acuerdo al mismo, tres de los cinco países de la región presentan actualmente una desigualdad mayor que la media (Gini 51.4): Bolivia (55.9), Colombia (55.8) y Ecuador (54.3), mientras que Perú (47.7) y Venezuela (45.5) se ubican por debajo de la desigualdad media.

Por un lado, Bolivia y Colombia, junto a Brasil (Gini 57.2), Chile (56.1) y Guatemala (56.0), son los países que presentan la peor distribución del ingreso en América Latina. Por otro lado, Venezuela y Perú, junto a Uruguay (42.5) y Costa Rica (44.6), presentan la mejor distribución del ingreso en la región. Ecuador ocupa una posición intermedia.

Analizando el cuadro desde una perspectiva temporal, surge que la desviación típica de los coeficientes de Gini ha caído significativamente en la última década, desde 6.1 a 4.6 (Banco Mundial, 2005). Esto ha determinado que la superior homogeneidad que ha mostrado América Latina respecto a otras regiones se haya acentuado.

En la CAN también se ha verificado este proceso de convergencia de los niveles de desigualdad. A excepción de Colombia, donde el índice de desigualdad se ha mantenido estable, en todos los demás países de la región se ha deteriorado la distribución del ingreso respecto a inicios de los '90, con la peculiaridad de que el deterioro ha sido más pronunciado en aquellos países que presentaban, y aún presentan, una situación menos desigual -Venezuela y Perú-, lo que ha llevado a una menor varianza de los coeficientes de desigualdad de la región en torno a una desigualdad media mayor (49.4 al inicio de los '90s, 51.8 al inicio de los '00s).

⁷ El ingreso equivalente pretende capturar tanto las diferentes necesidades de los menores de edad como la presencia de economías de escala en el hogar. Se calcula dividiendo el ingreso del hogar entre un denominador del tipo $(A + a_1M_1 + a_2M_2)^q$, siendo A el número de adultos, M_1 el número de menores de 5 años y M_2 el número de menores entre 6 y 14 años. El parámetro a_1 captura las menores necesidades de los niños con menos de 5 años y a_2 capta las menores necesidades de los niños entre 6 y 14 años. A su vez, q recoge el efecto de las economías de escala. Para la elaboración de esta tabla, el Banco Mundial (2005), siguiendo a Deaton y Zaidi (2002), eligió los valores $a_1 = 0.5$, $a_2 = 0.75$ y $q = 0.9$.

Cuadro 2

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: Coeficientes de Gini (x100) de la distribución del Ingreso Equivalente				
	Inicios de los '90s	Mediados de los '90s	Inicios de los '00s	Variación
	(1)	(2)	(3)	(3) - (1)
COMUNIDAD ANDINA (media no ponderada)	49.4	50.8	51.8	1.8
Bolivia	54.3	55.8	55.9	1.6
Colombia	55.9	54.3	55.8	-0.1
Ecuador		53.0	54.3	s/d
Perú	45.7	46.4	47.7	2.0
Venezuela	41.7	44.5	45.5	3.8
MERCOSUR (media no ponderada)	47.6	50.7	51.3	2.4
Argentina	42.6	45.8	50.4	7.8
Brasil	59.5	58.3	57.2	-2.3
Paraguay		57.8	54.9	s/d
Uruguay	40.8	40.9	42.5	1.7
Chile	54.7	54.9	56.1	1.4
México	53.9	52.5	52.7	-1.2
CENTROAMÉRICA (media no ponderada)	51.8	50.4	52.3	-0.2
Costa Rica	43.9	44.0	44.6	0.7
El Salvador	50.5	49.4	51.8	1.3
Guatemala			56.0	s/d
Honduras	55.6	54.1	53.0	-2.6
Nicaragua	54.2		54.1	-0.1
Panamá	54.7	54.0	54.4	-0.3
CARIBE (media no ponderada)	48.4	50.9	48.6	-0.6
Jamaica	49.6	51.5	49.0	-0.6
Trinidad y Tobago	47.2			s/d
República Dominicana		50.2	48.1	s/d
Media (sin ponderar)	50.5	50.7	51.4	0.9
Media (ponderada por población)	51.9	51.2	51.5	-0.4

Fuente: Banco Mundial (2005).

1.3. Distribución del ingreso y del consumo según los estudios realizados

En el siguiente cuadro se presenta la distribución inicial del ingreso y del consumo per capita de los hogares obtenida en los cinco estudios. Entiéndase por distribución inicial la distribución antes de la política fiscal –antes de impuestos y de gasto público–, con las salvedades ya apuntadas al inicio de este capítulo. En particular, se presentan el índice de Gini y la relación entre el ingreso (consumo) del 20% más rico de la población y el del 40% más pobre.

De acuerdo a estos resultados, si se ordenan los países andinos desde aquel con peor a aquel con mejor distribución del ingreso –de acuerdo al índice de Gini–, el resultado es: Bolivia, Colombia, Perú, Venezuela y Ecuador.

Cuadro 3

Distribución inicial del Ingreso y del Gasto de los Hogares (antes de la Política Fiscal)					
	Bolivia 2000	Colombia 2003	Ecuador 2003	Perú 2000	Venezuela 2003
Deciles según Ingreso Per Capita					
Gini del Ingreso	0.556	0.537	0.407	0.535	0.423
% del Ingreso del 20% +	0.63	0.60	0.47	0.57	0.57
% del Ingreso del 40% -	0.06	0.10	0.15	0.10	0.12
20% + / 40% -	10.3	5.9	3.1	5.7	4.9
Deciles según Gasto Per Capita					
Gini del Gasto	0.472	0.518	0.346	0.470	s/d
% del Gasto del 20% +	0.55	0.58	0.43	0.53	s/d
% del Gasto del 40% -	0.11	0.10	0.20	0.14	s/d
20% + / 40% -	5.2	5.5	2.2	3.9	s/d

Fuente: Elaboración propia en base a Cossio (2005); Zapata y Ariza (2005); Arteta (2005); Haughton (2005); García y Salvato (2005).

Dado que las diferentes decisiones metodológicas que se adoptan influyen significativamente en el índice de Gini obtenido, las comparaciones con otros estudios deben ser muy cuidadosas. Por otra parte, consideramos que el análisis más relevante es el de la evolución en el tiempo del mismo país, para encuestas similares, y no entre ellos. No obstante, dicho esto puede señalarse que, con la excepción de Ecuador, este ordenamiento es el mismo que obtiene el Banco Mundial (2005a). En el Cuadro 4 se presenta la distribución del ingreso per capita⁸ para los países de la CAN de acuerdo con el informe del Banco Mundial (índice de Gini y ratio entre el ingreso per capita promedio del decil 10 –el más rico- y el del decil 1 -el más pobre-).

En todos los casos, el Banco Mundial ha procesado los microdatos de encuestas de hogares de los países, con lo que es natural que los índices de Gini que obtenga sean mayores que los de los estudios que trabajaron con datos agregados.⁹ Los diferentes años considerados también son relevantes, aunque en menor medida puesto que la mayor o menor desigualdad es una característica estructural de las economías, que no se modifica significativamente de un año a otro. Dos buenos ejemplos al respecto son Chile, que con un comportamiento excelente en crecimiento no ha mejorado significativamente la inequidad de su distribución del ingreso, y Uruguay, que en la última década no ha empeorado radicalmente sus índices de equidad pese al fortísimo deterioro de su actividad económica.

⁸ Recuérdese que el cuadro anterior estaba referido al ingreso equivalente.

⁹ Es un resultado conocido que el índice de Gini sobre ciertos datos es mayor que el índice de Gini sobre los mismos datos agregados.

Cuadro4

Distribución del Ingreso en la CAN según Banco Mundial			
	Año	Gini	Decil 10/Decil 1
Bolivia	1999	57.8	143.5
Colombia	1999	57.6	57.8
Ecuador	1998	56.2	63.6
Perú	2000	49.4	46.2
Venezuela	1998	47.6	28.2

Finalmente, otro resultado que se obtiene en línea con lo esperado es la mejor distribución del consumo respecto a la del ingreso para todos los países.¹⁰ La literatura empírica sobre la relación entre el consumo y el ingreso ha establecido, tanto para los países ricos como para los pobres, que el consumo no está sujeto a las fluctuaciones de corto plazo del ingreso y, por tanto, su evolución más suave y menos variable lo hacen el mejor proxy del ingreso permanente. Dicho de otro modo, las observaciones sobre el consumo en un período corto de tiempo –por ejemplo, una semana- son mucho más informativas sobre el consumo anual que lo que puedan ser las observaciones de los ingresos de corto plazo sobre el ingreso anual. En un enfoque dinámico, las fluctuaciones del ingreso determinarían un reordenamiento año tras año mayor al que se daría si se considera el consumo (Ruiz Castillo, 2004).

1.4. El ingreso fiscal disponible de los países de la CAN¹¹

Más allá del análisis de la pertinencia, los pros y los contras del uso del sistema tributario y el gasto público social como instrumentos de una política de redistribución del ingreso, es necesario previamente un análisis de las posibilidades efectivas que la política fiscal tiene, en cada uno de los países de la CAN, de cumplir un papel redistribuidor. Ese es el objetivo de esta sección, que se apoya en el concepto de *ingreso fiscal disponible* para aproximar el margen de maniobra con que cuentan los gobiernos para proveer servicios públicos.

De acuerdo con la definición del Sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas, el ingreso disponible de los hogares es la suma de las rentas obtenidas por los mismos menos los impuestos pagados. En términos microeconómicos, su restricción presupuestaria. De la definición nos interesa remarcar su condición de *proxy* del margen de maniobra de los hogares para satisfacer sus necesidades, en la medida que los impuestos -gastos comprometidos- ya están deducidos. Claro está, las posibilidades de endeudamiento de los hogares aumentan su margen de maniobra.

Con igual intención de aproximarnos al margen de maniobra de los gobiernos, al porcentaje “disponible” de sus ingresos, hemos decidido definir como *ingreso fiscal disponible* los ingresos tributarios menos el gasto en seguridad social y el pago de intereses de la deuda pública –los gastos comprometidos-. Esta será la restricción presupuestaria primaria del gobierno para asignar recursos a las restantes categorías de gasto público (incluida la inversión). Nuevamente, y al igual que en el caso de las familias, no se está considerando aquí la posibilidad del Estado de incurrir en un nuevo déficit y, así, aumentar sus opciones de gasto.

¹⁰ Existen notabilísimas excepciones: en las encuestas de hogares del Reino Unido, el ingreso se distribuye menos desigualmente que el consumo.

¹¹ El concepto de *ingreso fiscal disponible* se toma de Villela, Roca y Barreix (2005).

Adicionalmente, el calificativo de “disponible” debe relativizarse pues pueden existir otras erogaciones comprometidas por disposiciones constitucionales y/o legales (por ejemplo, impuestos afectados, inmovilidad de funcionarios públicos, etc.).¹² En resumen, *el ingreso fiscal disponible* es el flujo residual que queda al Estado luego de pagar el gasto en seguridad social y los intereses de la deuda, o sea, antes de pagar cualquier erogación pública, desde las retribuciones a un juez o un regulador hasta una inversión de infraestructura.

En el *Cuadro 5* se presenta el ingreso fiscal disponible en porcentaje del PIB para cada uno de los países de la CAN en el año 2003 y se compara el bloque con la OCDE (OCDE, 2004), Chile, MERCOSUR y Centro América. De acuerdo a esta información, el ingreso fiscal disponible de los países de la CAN es solo inferior al de los países de la OCDE, presentando la región un margen de maniobra superior al de Centro América, el MERCOSUR e incluso Chile.

Cuadro 5

Comunidad Andina: Ingreso Fiscal Disponible 2003				
En % del PIB	Ingresos	Intereses	Pagos Seguridad	Ingreso Fiscal
	Totales	Deuda	Social	disponible
Bolivia	18.2	2.9	4.5	10.8
Colombia	30.0	4.9	7.0	18.1
Ecuador	19.6	3.1	1.3	15.2
Perú	20.8	2.2	3.2	15.4
Venezuela	28.1	5.1	1.7	21.3
OCDE	37.4	1.6	12.2	23.6
Chile	21.1	1.2	6.6	13.4
MERCOSUR	26.9	5.7	9.7	12.0
Centro América	17.1	2.7	2.9	11.6

Fuentes:
OCDE, 2004. CEPAL 2005 y Banco Mundial, World Development Indicators.

Debe precisarse, no obstante, que los ingresos totales incluyen los superávits de las empresas públicas, muy importantes en Venezuela (según CEPAL, 18% del PBI en 2003) y en Colombia (según FMI, 4.6% del PBI en 2003).

En este contexto, una segunda forma (dinámica) de ver el *ingreso fiscal disponible* es preguntarse cuán viable es ampliarlo a través de un incremento de la recaudación tributaria. Dicho de otro modo, ¿puede cada país realizar un esfuerzo fiscal superior al actual?

La capacidad tributaria de un país puede definirse como el porcentaje del PIB que dicho país debería recaudar dadas las características de su economía que afectan su capacidad de recaudación, como el ingreso per cápita, el volumen de sus exportaciones, sus recursos minerales y la participación de la industria y la agricultura en su producto.¹³

¹² No se hace aquí un juicio de valor sobre la eficacia y calidad del gasto público ni tampoco se aborda un análisis de equidad intergeneracional.

¹³ Trabajando con datos de panel, se determinan los coeficientes de ecuaciones como la que sigue:

$T/Y = a + b (Y/N) + c (X/Y) + d (R/Y) + e (A/Y)$

donde: T: recaudación; Y: PIB; N: población; X: exportaciones; R: exportaciones de minerales y petróleo; A: PIB agropecuario.

A su vez, el esfuerzo fiscal de un país se define como la relación entre su recaudación actual como porcentaje del PIB y su capacidad tributaria. Si este coeficiente es menor que uno, indicaría que el gobierno puede introducir cambios en las bases imponibles y/o en las tasas e incrementar así su recaudación sin costos económicos excesivos, en la medida que actualmente está explotando su potencial recaudatorio menos que el promedio de países con similares características. Si, por el contrario, el coeficiente de esfuerzo fiscal es mayor a uno, el sistema tributario estaría recaudando más que su recaudación potencial.

Estimaciones realizadas por Piancastelli (2001) y Teera (2001) indican que todos los países de la región obtienen una recaudación inferior a la potencial, es decir, tienen un coeficiente de esfuerzo fiscal inferior a la unidad. En particular: 1) Piancastelli considera una muestra de 75 países, el período 1985-1995 y los ingresos del Gobierno Central. Los coeficientes de esfuerzo tributario que estima son: Bolivia 0.646, Colombia 0.771, Ecuador 0.882, Perú 0.878 y Venezuela 0.681. 2) Teera considera una muestra de 122 países, desarrollados y en desarrollo, en el período 1975-1998. Los coeficientes que estima son: Bolivia 0.624, Colombia 0.552, Ecuador 0.746, Perú 0.699 y Venezuela 0.897. Finalmente, Haughton (2005) estima que la recaudación efectiva de Perú es una tercera parte inferior a su recaudación potencial.

Si bien la implicación de este análisis no es inmediata, el mismo sugiere, desde una perspectiva de tributación comparada, que en los países andinos existe margen para un aumento de la presión tributaria, más allá de las consideraciones de suficiencia, eficiencia, simplicidad y estabilidad (política fiscal anticíclica) necesarias. Respecto del tema que nos ocupa, dicha tributación marginal podría diseñarse de por sí progresiva -como el impuesto a la renta personal- o incluso regresiva pero que permita financiar un gasto público social pro-pobre, que más que compense los efectos regresivos en la distribución del ingreso de la tributación que lo financia. Sobre este punto se volverá a lo largo del documento.

En teoría, se espera que los coeficientes b, c, y d sean positivos y que e sea negativo, dadas las dificultades de recaudar impuestos del sector agrícola. Una vez estimados estos coeficientes, puede obtenerse un valor para la capacidad tributaria de un país sustituyendo en la ecuación anterior el valor para dicho país de las variables explicativas.

2. PROGRESIVIDAD Y CAPACIDAD REDISTRIBUTIVA DEL SISTEMA TRIBUTARIO

En este capítulo se analizan los resultados obtenidos para cada uno de los cinco países andinos respecto a la progresividad y capacidad redistributiva de sus principales impuestos.

2.1. Algunas consideraciones metodológicas

2.1.1. Incidencia

Independientemente de la incidencia legal de los impuestos –quién es el responsable legal de su pago-, lo relevante en los análisis aquí realizados es la incidencia económica de los mismos –sobre quién recae efectivamente la carga de los impuestos-. En la metodología seguida en cada uno de los estudios, se han adoptado los supuestos tradicionales a este respecto, a saber:

a) Se considera que el IVA es trasladado al consumidor final. Aún en el marco de modelos de microsimulación con comportamiento se supone que los precios de producción no cambian como consecuencia de las reformas impositivas y sí lo hacen los precios finales de consumo. Esto implica suponer respecto de la incidencia económica del IVA que la función de oferta tiene una elasticidad infinita y dicho impuesto es trasladado al consumidor final. En los diferentes trabajos también se ha adoptado este supuesto.

Debe precisarse que correspondería considerar que no solamente se traslada al consumidor final el IVA incluido en las ventas de bienes y servicios gravados sino que también se traslada el IVA incluido en las compras de insumos intermedios y en la inversión que realizan los oferentes de bienes y servicios exonerados. No obstante, en el presente trabajo no se ha considerado este concepto.

b) Se supone que las curvas de oferta de los bienes y servicios gravados por los impuestos selectivos al consumo son horizontales (elasticidad infinita), de modo que los productores de los mismos pueden trasladar los impuestos a precios.

c) El Impuesto a la Renta de las Personas Físicas es soportado por quien percibe los ingresos.

No existe un consenso tan amplio respecto a quién soporta efectivamente la carga del impuesto a la renta empresarial y de los impuestos al comercio exterior, motivo por el cual ninguno de los dos ha sido considerado en los estudios realizados para los países andinos. Algo similar ocurre con los impuestos a los recursos naturales no renovables. Los países andinos son muy ricos en petróleo, gas natural y minerales que, además, en algunos casos son explotados por empresas estatales o privadas, en su mayoría extranjeras. Por tanto, se hace muy complejo evaluar la incidencia (equidad) de la política fiscal (impuestos a la renta –incluyendo regalías– y utilidad de los entes estatales--) y ello solo es posible mediante el análisis del impacto del gasto público que financia.

Tal como se puede observar en el cuadro siguiente, que describe la estructura tributaria de los países andinos, la carga tributaria es dispar, en especial en lo relativo a los ingresos por recursos

naturales no renovables.¹⁴ El IVA, los selectivos y el impuesto a la renta empresarial constituyen cerca del 50% de carga impositiva. En el cuadro se observa la preeminencia del IVA y la escasa recaudación del impuesto personal a la renta.

Cuadro 6

ESTRUCTURA TRIBUTARIA DE LOS PAISES DE LA COMUNIDAD ANDINA					
<i>En % del PBI</i>					
	Bolivia 2000	Colombia 2003	Ecuador 2003	Perú 2000	Venezuela 2003
Total Ingresos Tributarios	19.8	23.8	19.6	14.3	28.3
Ingresos Tributarios - Seg Soc - EP	18.1	15.6	15.7	12.2	9.8
IVA	5.6	6.3	6.4	4.9	4.7
Impuesto a las Ventas	1.9	--	--	--	--
Selectivos	3.9	1.1	0.9	1.8	0.7
Otros indirectos	--	0.4	0.0	--	--
Imposición a la Renta	2.3	5.0	2.7	2.7	1.9
- Empresas	1.9	4.3	2.1	1.6	1.7
- Personas Físicas	0.4	0.7	0.6	1.1	0.2
Sobre la Propiedad	2.9	1.8	0.2	0.0	--
Impuestos sobre Comercio Exterior	1.3	1.0	1.5	1.6	0.8
Otros	--	--	4.0	1.2	1.7
Contribuciones Seguridad Social	1.7	3.6	3.3	1.7	0.5
Superávit EPNF	--	4.6	0.6	0.4	18.0

Fuente: Elaboración propia en base a Cossio (2005); Zapata y Ariza (2005); Arteta (2005); Haughton (2005) y García y Salvato (2005).

2.1.2. Indicadores de progresividad y capacidad redistributiva

Es importante destacar que las simulaciones efectuadas en los cinco trabajos de país han sido estáticas y sin comportamiento tal como se describe en el Anexo I. En adición, en el Anexo II se presenta una breve discusión sobre los pros y contras de elegir el ingreso o gasto como indicador de bienestar. Finalmente, es importante destacar que la unidad de análisis considerada fue el hogar.

Los estudios realizados para cada uno de los países de la CAN consideran la progresión de la tasa media impuesto/ingreso (e impuesto/consumo) de los diferentes deciles¹⁵ como indicador local de progresividad de los impuestos. También se analiza la progresividad global de los impuestos a través del índice de Kakwani, indicador global de progresividad, y, finalmente, se evalúa su impacto redistributivo a través del índice de Reynolds-Smolensky. A continuación, se describen brevemente estos indicadores.

El más habitual de los indicadores locales de progresividad es la progresión de la tasa media. De acuerdo a este indicador, un determinado impuesto será progresivo si expresado como porcentaje

¹⁴ Debe recordarse que los ingresos por recursos naturales no renovables presentan una alta variabilidad y, por otra parte, que las contribuciones a la seguridad social por pensiones también son disímiles, dependiendo del régimen aplicado en cada país.

¹⁵ Quintiles en el caso de Bolivia.

del ingreso del hogar –tasa media- decrece a medida que se avanza en la escala de ingresos de los hogares.¹⁶

Otros indicadores locales de progresividad son la progresión del tipo marginal, la progresión de la carga o elasticidad, la progresión residual y la participación relativa en la cuota. Se les llama indicadores locales pues informan de la progresividad (o regresividad) al pasar de un tramo a otro de la distribución del ingreso, pero no aportan una evaluación global de la progresividad (o regresividad) del impuesto en cuestión.

La progresividad o regresividad de un determinado impuesto también puede determinarse comparando la curva de Lorenz del ingreso de los hogares pre-acción fiscal con la curva de concentración de dicho impuesto. La curva de concentración mide para cada porcentaje acumulado de la población cuál es el porcentaje acumulado que paga del impuesto en cuestión.¹⁷ De acuerdo a este análisis gráfico, un determinado impuesto será progresivo en toda la distribución si y solo si la curva de concentración del mismo está siempre por debajo de la curva de Lorenz del ingreso de los hogares pre-acción fiscal (dominancia de Lorenz).

Si la dominancia de Lorenz no se verifica –porque las curvas se cruzan una o más veces-, igualmente cualquier cálculo que resuma la desigualdad en un solo número –como el índice de Gini- permite una ordenación completa de las distribuciones de ingreso, es decir, cualquier par de distribuciones puede ser ordenado sin ambigüedad (Lambert, 1989). El índice de Gini toma valores entre 0 (máxima igualdad) y 1 (máxima desigualdad). Su fácil interpretación lo ha vuelto el indicador más utilizado. No obstante, debe aclararse que el índice de Gini otorga (implícitamente) más peso a las transferencias realizadas en el centro de la distribución que a las realizadas en las colas. Por tanto, han surgido otros índices que explicitan diferentes parámetros de aversión a la desigualdad, siendo los más populares los de Atkinson y los de entropía (Theil).

Por lo dicho, el índice de progresividad de Kakwani, que se basa en el índice de Gini, permite en cualquier caso indicar la progresividad o regresividad de determinado impuesto. Por ejemplo, para el caso del IVA, el indicador de Kakwani se define como:

$$K = \text{cuasi Gini (IVA)} - \text{Gini (Ingreso antes de la Política Fiscal)}.^{18}$$

El *cuasi-Gini* del impuesto se calcula de manera similar al Gini del ingreso, pero sobre la curva de concentración del impuesto. De ahí la distinción semántica.

Si $K > 0$, esto es, si el IVA se distribuye más inequitativamente que el ingreso antes de la política fiscal, el impuesto contribuye a disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso siendo, por tanto, progresivo. Si, por el contrario, $K < 0$, el impuesto será regresivo.

Ahora bien, el índice de Kakwani permite estimar cuán progresivo o regresivo es determinado impuesto, pero al no estar influenciado por su recaudación dice poco sobre su capacidad

¹⁶ En esta sección, con fines de simplificación, se hará referencia exclusivamente al ingreso como indicador de bienestar. No obstante, claro está, todos los indicadores valen igualmente si se elige el consumo como indicador de bienestar.

¹⁷ Siempre que se representan porcentajes de participación en X respecto a cuantiles de la distribución de Y, se está frente a la curva de concentración de X respecto a Y. (Lambert, 1989).

¹⁸ Si se considera el consumo como indicador de bienestar, el índice se define como $K = \text{cuasi Gini (IVA)} - \text{Gini (Consumo antes de la Política Fiscal)}$.

redistributiva. Un impuesto puede ser fuertemente progresivo, pero si su recaudación es irrelevante también lo será su capacidad redistributiva. Por tanto, el análisis se complementa considerando el índice de Reynolds-Smolensky, indicador global de la capacidad redistributiva del impuesto en cuestión.¹⁹ Por continuar con el ejemplo, en el caso del IVA dicho índice se define como

$$RS = \text{Gini (Ingreso antes de la Política Fiscal)} - \text{Gini (Ingreso después del IVA)}.^{20}$$

Si $RS < 0$, su magnitud (en términos absolutos) indica cuántos puntos del Gini ha aumentado la desigualdad en la distribución del ingreso como consecuencia de la regresividad del IVA introducido. Lo contrario si $RS > 0$.

Finalmente, piénsese la curva de distribución del ingreso antes del IVA –aquella a partir de la cual se calcula el Gini del ingreso antes del IVA– como la curva de concentración de las cuotas impositivas que se obtendría con un impuesto proporcional que ofreciese la misma recaudación total. En tal caso, la distancia entre esta curva y la curva de concentración del IVA para un porcentaje p de la población total, puede ser vista como el porcentaje de la renta después del IVA que pasa del p por ciento de los hogares más ricos (pobres) al $(1-p)$ por ciento de los más pobres (ricos) debido a la progresividad (regresividad) del impuesto.²¹

2.2. Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Como ya se adelantó, la progresividad de los impuestos se analizará considerando (a) la progresión de la tasa media IVA/Ingreso para deciles de hogares ordenados según su ingreso per capita y (b) la progresión de la tasa media IVA/Consumo para deciles de hogares ordenados según su consumo per capita. Esta distinción es particularmente relevante en el caso del IVA porque existe una alta probabilidad de que en el escenario (a) el impuesto resulte progresivo y en el (b) resulte regresivo. La diferente conclusión según se considere uno u otro caso no es sorprendente:

(a) Por un lado, los hogares más ricos consumen un porcentaje significativamente menor de su ingreso que los hogares más pobres, que no tienen capacidad de ahorro y consumen la totalidad de su ingreso.²² Por tanto, aunque existan exoneraciones y tasas diferenciales y estén bien diseñadas, es muy probable que el IVA como porcentaje del ingreso sea menor en los hogares más ricos que en los hogares más pobres, resultando el impuesto regresivo. Entiéndase por exoneraciones bien diseñadas aquellas que recaen sobre bienes y servicios que tienen mayor participación en la canasta de consumo de los hogares más pobres.²³ En caso de existir tasas diferenciales, como en Colombia, para no perder generalidad debería entenderse por

¹⁹ Un indicador local de la capacidad redistributiva de un impuesto es la participación relativa en el ingreso, que mide los cambios en el ingreso relativo de un grupo determinado de la población como consecuencia de la aplicación del impuesto.

²⁰ Si se considera el consumo como indicador de bienestar, el índice se define como $RS = \text{Gini (Consumo antes de la Política Fiscal)} - \text{Gini (Consumo después del IVA)}$.

²¹ Lambert (1989).

²² Más aún, los hogares de los deciles más pobres habitualmente declaran un gasto superior a su renta, incluso en países desarrollados. En las encuestas de hogares de España, por ejemplo, eso sucede para el 60% de los hogares (Ruiz Castillo, 2004).

²³ No se ingresa en este punto en la discusión de si determinadas exoneraciones, que resultan regresivas, son igualmente pertinentes por otras razones (externalidades positivas, dificultades para la administración tributaria, etc.).

exoneraciones y tasas diferenciales bien diseñadas aquellas que determinan una tasa impositiva efectiva menor sobre la canasta de consumo de los hogares más pobres.

(b) Por otro lado, si, globalmente consideradas, las exoneraciones de bienes y/o servicios y las tasas diferenciales –inferiores y superiores a la tasa general, en caso de que las haya- determinan una tasa efectiva menor sobre la canasta de consumo de los hogares más pobres, el ratio IVA/Consumo subirá a medida que se avanza en la escala de hogares ordenados según su gasto per capita y el impuesto resultará, por tanto, progresivo. En este punto es importante remarcar, entonces, que al considerar la carga del IVA como porcentaje del consumo del hogar, lo que en definitiva se está analizando es si las exoneraciones y tasas diferenciales están o no bien diseñadas (en el sentido antedicho).

Observando el *Cuadro 7* se puede responder a esta última pregunta para los países de la CAN (excepto Venezuela, país en el que no se contó con información para realizar el ordenamiento de los hogares según su gasto per capita).²⁴

Cuadro 7

IVA				
<i>Deciles según Consumo de los hogares</i>				
1. Progresividad	Bolivia (1)	Colombia	Ecuador	Perú
Tasa efectiva Impuesto/Consumo (en %)				
1ero -	6.83	4.73	3.78	6.50
2do -		4.57	4.11	6.90
2do +		5.14	6.31	7.60
1ero +	7.68	5.93	7.57	6.70
Gini Gasto antes del IVA	0.472	0.518	0.346	0.470
Cuasi - Gini del IVA	0.481	0.564	0.452	0.455
Kakwani (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	0.009	0.046	0.106	-0.015
2. Redistribución	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
Gini Gasto después del IVA	0.471	0.515	0.339	0.471
Transferencia del 50%- al 50%+ (o del 50%+ al 50%-)	0.04%	0.15%	0.33%	-0.06%
Perdedores	5	10	9 y 10	4 al 9
<i>Memo: Recaudación IVA (como % del PBI)</i>	5.6	6.3	6.4	4.9
<i>(1) Quintiles</i>				

Fuente: Elaboración propia en base a Cossio (2005); Zapata y Ariza (2005); Arteta (2005); y Haughton (2005).

En los casos de Bolivia, Colombia y Ecuador el IVA resulta progresivo (Kakwani positivo). Por tanto, puede concluirse que en Bolivia y Ecuador –cuyos IVA tienen tasa única de 14.94%²⁵ y 12% respectivamente- las exoneraciones, globalmente consideradas, están bien diseñadas, es decir, recaen sobre bienes y servicios con mayor participación en la canasta de los hogares más pobres. En el caso de Colombia, se concluye que, globalmente consideradas, las exoneraciones y las tasas diferenciales²⁶ también están bien diseñadas, es decir, determinan una tasa efectiva menor sobre la canasta de consumo de los hogares más pobres.

²⁴ Véase García y Salvato (2005).

²⁵ La tasa nominal única de 13% del IVA en Bolivia es equivalente a una tasa efectiva de 14.94% pues el impuesto se incorpora en el precio (“impuesto por dentro”). Ver Cossio (2005).

²⁶ En Colombia, la tasa general de IVA es de 16% y, además, se aplican tasas diferenciales para seis categorías de bienes y servicios: animales vivos (2%); otros bienes y servicios (7%); telefonía móvil (20%); licores (35%); cervezas (11%); automotores (16%, 20%, 21%, 33%, 35%, 38% y 45%).

Resulta llamativo en este aspecto el caso de Perú, donde el IVA resulta regresivo. En Perú, el IVA tiene una tasa única de 19% -la más alta de la subregión- y, por tanto, puede concluirse que las exoneraciones, globalmente consideradas, recaen sobre la canasta de los hogares relativamente más ricos. En consecuencia, se impone un análisis detallado de dichas exoneraciones para determinar si corresponde revisarlas o si, por el contrario, son otorgadas en base a externalidades positivas o por los altos costos de administración y/o cumplimiento que implicaría gravar los bienes y/o servicios en cuestión. Es importante destacar que la productividad del IVA –definida como el cociente entre la recaudación como porcentaje del PIB y la tasa, excepto para Ecuador donde alcanza el 50%, indica un desempeño muy bajo en la subregión, en el entorno del 35%. Esto indica problemas de diseño o de su administración.

Los resultados son diferentes cuando (ver Cuadro 8) los hogares se ordenan según su ingreso per capita y se considera la tasa efectiva IVA/Ingreso.

Cuadro 8

1. IVA					
Deciles según Ingreso de los hogares					
1. Progresividad	Bolivia (1)	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Tasa efectiva Impuesto/Ingreso (en %)					
1ero -	6.98	10.80	4.59	29.70	6.43
2do -		8.56	4.15	13.30	7.16
2do +		5.39	4.89	5.80	8.77
1ero +	8.00	4.71	5.15	4.30	9.47
Gini Ingreso antes del IVA	0.556	0.537	0.408	0.535	0.423
Cuasi - Gini del IVA	0.547	0.469	0.445	0.358	0.473
Kakwani (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	-0.009	-0.068	0.038	-0.177	0.050
2. Redistribución					
	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Gini Ingreso después del IVA	0.557	0.541	0.406	0.547	0.427
Transferencia del 50%- al 50%+ (o del 50%+ al 50%-)	-0.05%	-0.20%	0.09%	-0.60%	-0.22%
Perdedores	2 y 3	1 al 6 y 9	9 y 10	1 al 8	10
Memo: Recaudación IVA (como % del PBI)	5.6	6.3	6.4	4.9	4.7

(1) Quintiles.

Fuente: Elaboración propia en base a Cossio (2005); Zapata y Ariza (2005); Arteta (2005); Haughton (2005); y García y Salvato (2005).

En línea con lo comentado al inicio de este apartado, (a) en Perú, la regresividad del IVA se acentúa (el índice de Kakwani se hace más negativo) y (b) en Bolivia y Colombia el IVA pasa a ser regresivo.

Los resultados de Ecuador y Venezuela son llamativos: aún ordenando los hogares en deciles según su ingreso per capita y considerando la tasa efectiva IVA/Ingreso, el impuesto resulta progresivo en estos países. En ambos casos, parte de la explicación puede estar en la relativamente buena distribución del ingreso –en el caso de Venezuela coincidente con otras fuentes internacionales, no así en el caso de Ecuador-.

El análisis de la progresividad o regresividad del IVA debe ser complementado considerando, simultáneamente, la recaudación del impuesto, para poder determinar su papel redistribuidor. En este sentido es interesante observar que, en cualquier caso, resulte el impuesto progresivo o regresivo, el efecto redistributivo del IVA, el principal recaudador en los cinco países de la CAN, es modesto, sobre todo si se lo compara con la capacidad redistributiva del gasto público social, como se verá. En el caso de Perú, país donde el efecto redistribuidor es mayor, un 0.6% del ingreso total después del impuesto resulta transferido desde el 50% de los hogares más pobres al 50% de los hogares más ricos como consecuencia de la regresividad del tributo. En todos los demás casos, el efecto es significativamente menor, no superando el +/- 0.2%.

La otra perspectiva: en términos absolutos, los ricos son los que más pagan

Suele afirmarse que la generalización del IVA, que en el caso de que las exoneraciones existentes estén bien diseñadas pasaría a gravar bienes y servicios con mayor participación en la canasta de los estratos más pobres, aumentaría la regresividad del impuesto. No obstante, este razonamiento es una verdad a medias porque no repara en el origen de la recaudación y no ve la aplicación, el uso del impuesto.

Respecto al origen de la recaudación, dado que, en términos absolutos, el consumo de los estratos más ricos es significativamente mayor al de los más pobres, son aquellos quienes pagan el mayor porcentaje del IVA recaudado. Como se ve en el *Cuadro 9*, en los países de la CAN el IVA pagado por el 20% más rico de la población es entre 2 veces (Perú) y 9 veces (Bolivia) superior al pagado por el 40% más pobre (considerando el ordenamiento de los hogares según su ingreso per capita).

Cuadro 9

IVA - Quién paga el impuesto ?	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
40% -	7%	14%	14%	19%	10%
20% +	62%	55%	52%	44%	60%
20% + / 40% -	8.9	4.0	3.7	2.3	6.2

Fuente: Elaboración propia en base a Cossio (2005); Zapata y Ariza (2005); Arteta (2005); G. García y S. Salvato (2005) y Haughton (2005), García y Salvato (2005).

Esta constatación ha generado cierto consenso respecto a que no es una medida de política fiscal acertada renunciar a esta recaudación proveniente de los estratos de ingresos más altos sino, por el contrario, eliminar exoneraciones y focalizar el gasto público en los sectores de menores ingresos. Teniendo en cuenta, como se vio, que la mayor parte de la recaudación de IVA proviene de los sectores de ingresos más altos, si se aplica esta recaudación adicional a través de gasto público focalizado en los sectores más pobres, el resultado “fiscal” de la generalización del IVA es progresivo aunque el resultado “tributario” sea regresivo.²⁷

Si logra demostrarse que (i) la eliminación de determinadas exoneraciones del IVA no altera sustancialmente la regresividad y (ii) que el gasto público tiene mayor capacidad redistributiva que la política tributaria, la idea cobra más fuerza. El primer punto –cómo varía la distribución del ingreso si se eliminan las exoneraciones en el IVA- deberá ser estudiado a la brevedad por los

²⁷ Recientes estudios para la reforma aprobada en Colombia demostraron que las exoneraciones del IVA constituían un gasto tributario de 2.5% del PIB y que 30% de este costo favorecía al 10% más rico. Dado que en alimentos y salud los ricos consumen más que los pobres —aunque menos en proporción a sus ingresos—, si lo recaudado se destina eficazmente a los estratos de ingresos más bajos, el resultado de eliminar las exenciones es una mejora en la distribución del ingreso disponible -aún considerando ciertas pérdidas por ineficiencia en el manejo de estas transferencias por el sector público-. En México, cuya recaudación de IVA fue de 3.8% del PIB, uno de los rendimientos más bajos del mundo, el 44% de la base potencial está exonerado o gravado a tasa cero, con un costo fiscal total de más de 2% del PIB. En particular, respecto a la tasa cero, que subsidia bienes y servicios de la canasta familiar y representa un gasto tributario de 1.5% del PIB, más del 55% del beneficio es usufructuado por el 20% más rico y el siguiente 20% más pudiente recibe otro 22% de la renuncia fiscal.

países de la CAN en virtud de la aprobación de la Directiva 599 que unificará el IVA en estos países, manteniendo exclusivamente cuatro exoneraciones: Servicios de salud, servicios de educación, transporte terrestre de pasajeros –pues se consideró la externalidad positiva debido a la presencia de Los Andes- y los servicios de intermediación financiera. Los resultados obtenidos respecto al segundo punto son analizados en la próxima sección de este trabajo.²⁸

Como el colesterol: la evasión buena y la evasión mala

Cossio (2005) realiza para Bolivia un ejercicio interesante. Para cada uno de los bienes y servicios consumidos por los hogares determina un “coeficiente tributario” que, multiplicado por la tasa nominal de IVA, refleja la tasa efectiva que grava dichos bienes y servicios en función del lugar de compra de los mismos, información contenida en la encuesta de hogares que utiliza. Por ejemplo, si las prendas de vestir y el calzado fuesen comprados en un supermercado (economía formal) estarían sujetos a la totalidad del IVA (coeficiente tributario igual a 1), pero si fuesen adquiridos en un mercado callejero (economía informal) no estarían alcanzados por el impuesto el transporte doméstico, la distribución mayorista y la distribución minorista correspondientes, por lo que el coeficiente tributario sería menor, producto de la evasión (0.75 según este análisis).²⁹ En el mismo sentido, para los bienes durables los “coeficientes tributarios” estimados por el autor intentan captar el efecto del contrabando.

Aunque en modo alguno es la intención del autor, este análisis podría usarse a favor de quienes argumentan la existencia de dos tipos de evasión, una “buena” y una “mala”, como el colesterol. La evasión “buena” sería la que se verifica en el IVA, porque son los más pobres quienes consumen en la economía informal y, por tanto, resultan gravados por una tasa efectiva menor, que atempera la regresividad (teórica) del impuesto. La evasión “mala” sería la que se verifica en el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF), porque son las rentas del capital, por más volátiles, las que tienen mayores posibilidades de evadir el tributo, y estas rentas son básicamente percibidas por los estratos de más altos ingresos.

Aunque no sea del caso argumentar aquí una postura de que toda evasión es “mala”, sí corresponde relativizar la “bondad” de la evasión en el IVA en relación a su impacto en la distribución del ingreso. Según las estimaciones de Cossio, el índice de Gini de la distribución del consumo después del IVA “sin evasión” es 0.471 mientras que el Gini después del IVA “con evasión” es 0.470. Más concretamente, la participación en el consumo total del 20% más pobre de la población pasa de 2.68% a 2.70% luego del IVA “sin evasión” y a 2.71% luego del IVA “con evasión”. A su vez, la participación en el consumo total del 20% más rico pasa de 54.17% a 54.08% luego del IVA “sin evasión” y a 53.94% luego del IVA “con evasión”. Como se ve, los cambios son lo suficientemente marginales como para quitar validez a la idea de que la evasión opera, de hecho, como un mecanismo redistributivo.

²⁸ Claramente, esta política depende del efecto directo de las exoneraciones en el consumo, los niveles de pobreza e indigencia, la eficacia en provisión del gasto público financiado y la capacidad de focalización del sector público.

²⁹ El detalle de las consideraciones metodológicas y la matriz de coeficientes tributarios pueden consultarse en Cossio (2005) –página 31 y siguientes y Anexo G. Jenkins y Kuo (2004), usando una metodología similar, considerando el consumo (*proxy* del ingreso permanente) y ajustando una tasa efectiva de IVA - suponiendo que ésta se comporta en forma inversamente proporcional al nivel de ingreso de los hogares en las últimas etapas del consumo - obtienen que el IVA (ITBIS) es progresivo en la República Dominicana.

2.3. Impuestos Selectivos al Consumo

Es opinión generalizada que los bienes sobre los que tradicionalmente recaen los impuestos selectivos (derivados del tabaco, bebidas alcohólicas, combustibles derivados del petróleo) presentan características que justifican que se los grave.³⁰ Por ejemplo, en productos derivados del tabaco y bebidas alcohólicas el impuesto pretende corregir las externalidades negativas generadas por el daño a la salud que causa su consumo. Algo similar sucede con el impuesto específico a los combustibles derivados del petróleo, que pueden generar externalidades emergentes de la contaminación o contaminación, y puede ser considerado un sustituto a los cargos por el uso de la red caminera, si es que no existen peajes.

Estos impuestos presentan la ventaja de gravar bienes con, en general, una baja elasticidad-precio, producto del grado de adicción de los bienes consumidos o de la falta de sustitutos, por lo que son importantes generadores de ingresos fiscales (casi 1.5% del PIB en promedio para los países de la CAN).

Por último, estos impuestos son de fácil administración ya que su número de productores suele ser reducido y puede definirse el hecho generador en la salida de fábrica. Sin embargo, el principal problema de los selectivos es el contrabando, en particular en bienes como cigarrillos y bebidas refrescantes, donde la elasticidad cruzada con los sustitutos es muy baja y no existen mayores diferencias culturales en las preferencias de los consumidores.

2.3.1. Impuestos Selectivos sobre Combustibles : la importancia de la Matriz Insumo-Producto

En solo dos países, Perú y Bolivia, se ha contado con información para analizar la progresividad y el impacto distributivo de los impuestos selectivos sobre combustibles. Los resultados obtenidos son marcadamente diferentes: en Perú el impuesto resulta progresivo mientras que en Bolivia, por el contrario, resulta regresivo.³¹ Los diferentes resultados se explican, como se comenta a continuación, por las diferentes metodologías empleadas.

En efecto, en el caso de Perú, el alto cuasi-Gini del impuesto (0.781, Kakwani = 0.246) es indicador de una muy alta progresividad. No obstante, como señala el propio Haughton (2005), este resultado debe ser leído con sumo cuidado puesto que se basa exclusivamente en la evaluación del impacto directo del impuesto, aquel originado en el consumo de combustibles realizado directamente por los hogares con destino a los vehículos del mismo, que representan tan solo una sexta parte de las ventas totales de combustibles en Perú. Como advierte el autor, esto sobreestima la progresividad del tributo, la que se reduciría sensiblemente si se considerasen las compras indirectas de combustibles que realizan los hogares a través, básicamente, de sus gastos en transporte público.

³⁰ Barreix y Villela (2003).

³¹ Tanto cuando se considera la tasa efectiva impuesto/ingreso y los deciles se construyen según ingreso per capita de los hogares -que son los resultados que aquí se exponen- como cuando se considera la tasa efectiva impuesto/consumo y los deciles se construyen según gasto per capita de los hogares -resultados que se incluyen en los respectivos trabajos-.

Cuadro 10

Impuestos Selectivos sobre Combustibles		
<i>Deciles según Ingreso de los hogares</i>		
1. Progresividad	Bolivia (1)	Perú
Tasa efectiva Impuesto/Ingreso (en %)		
1ero -	13.95	0.40
2do -		0.32
2do +		1.04
1ero +	2.43	2.34
Gini Ingreso antes del Impuesto	0.556	0.535
Cuasi - Gini Combustibles	0.336	0.781
Kakwani (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	-0.220	0.246
2. Redistribución	Bolivia	Perú
Gini Ingreso después del Impuesto	0.565	0.532
Transferencia del 50%+ al 50%- (o del 50%- al 50%+)	-0.45%	0.14%
Perdedores	1 al 4	10
3. Quién paga el impuesto	Bolivia	Perú
40% -	17%	3%
20% +	39%	82%
20% + / 40% -	2.3	27.4
<i>Memo: Recaudación como % del PBI</i>	2.7	1.1
<i>(1) Quintiles.</i>		

Fuente: Elaboración propia en base a Cossio (2005); y Haughton (2005).

Este ejercicio, precisamente, es el que realiza Cossio (2005) para Bolivia. Para realizar el cálculo de la tasa efectiva del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD), el autor toma en cuenta y estima –haciendo uso de la Matriz Insumo Producto- la participación de los combustibles en diferentes partidas del consumo de los hogares, a saber: gastos operativos y de mantenimiento del vehículo propio; servicio de transporte público; transporte al colegio; fuel, kerosén, gas licuado de petróleo y gas para cocinar; turismo; y alimentos consumidos dentro y fuera del hogar. Al realizar este ejercicio, el impuesto resulta regresivo, siendo los quintiles 1 al 4³², el 80% de la población, los que resultan perdedores con la introducción del impuesto (su participación en el ingreso después del impuesto es menor a su participación antes del impuesto).

No debe subestimarse la capacidad redistributiva del impacto directo e indirecto de este impuesto. Por ejemplo, el efecto del IVA en Bolivia –generalizado, con muy pocas exoneraciones, y una tasa única de 14.94%- equivale a una transferencia del 0.05% del ingreso total después del impuesto desde el 50% de los hogares más pobres al 50% de los hogares más ricos debido a la regresividad del impuesto (cuando los hogares se ordenan según su ingreso per capita). Mientras tanto, el efecto de los impuestos selectivos a los combustibles equivale a una transferencia del 0.45% del ingreso total después del impuesto desde el 50% de los hogares más pobres al 50% de los más ricos debido a la regresividad del impuesto (siempre en el caso en que los hogares se ordenan según su ingreso per capita).

Ahora bien, si la evaluación del impacto distributivo directo de los impuestos específicos sobre combustibles concluye que los mismos son progresivos y la consideración del impacto total (directo e indirecto) concluye que los mismos son regresivos, es sensato esperar que la evaluación del impacto distributivo total de un subsidio a los combustibles concluya que el mismo es

³² Cuando los hogares se ordenan según su ingreso per capita.

progresivo. Precisamente este ejercicio es el que realizan García y Salvato (2005) para el subsidio a la gasolina en Venezuela, tomando como base de análisis el año 2001.³³

Cuadro 11

VENEZUELA - MONTO DEL SUBSIDIO A LOS COMBUSTIBLES	
	US\$ c/ltr
Producción, Refinación, Transporte y Almacenamiento	8.9
Margen Comercialización	3.2
Impuesto al Consumo	3.1
Total Costo PDVSA + Impuesto	15.2
Precio Venta Mercado Interno	US\$ c/ltr
- Gasolina	11.5
- Diesel	6.6
- LPG	16.0
Precio de Exportación FOB	US\$ c/ltr
- Gasolina	22.6
- Diesel	20.9
- LPG	18.4
Subsidio por litro	US\$ c/ltr
- Gasolina	11.0
- Diesel	14.3
- LPG	2.4
Consumo Interno	En %
- Gasolina	58%
- Diesel	25%
- LPG	17%
Total	100%
Monto del Subsidio Anual	En % PIB
- Gasolina	1.16
- Diesel	0.65
- LPG	0.07
Total	1.88

Fuente: G. García y S. Salvato (2005)

En el *Cuadro 11* se presenta el cálculo del monto del subsidio a los combustibles en Venezuela, en particular de la gasolina, el diesel y el gas licuado de petróleo (LPG). El costo total de un litro de estos combustibles en la boca de una gasolinera, impuestos al consumo incluidos, es de US\$ 15.2 centavos. El monto del subsidio se determina comparando este valor con el precio de exportación FOB³⁴, estimándose un subsidio por litro de US\$ 11.0 centavos para la gasolina, US\$ 14.3 para el diesel y US\$ 2.4 para el LPG. Considerando además los volúmenes internos consumidos de estos combustibles se estima que el monto anual del subsidio a los combustibles en Venezuela asciende a casi 2 puntos del PBI (1.88%), a saber: gasolina 1.16%, diesel 0.65% y LPG 0.07%. Debe remarcarse que el año base del análisis ha sido el año 2001 por lo que, teniendo en cuenta el precio actual del petróleo y que el precio de venta en el mercado interno

³³ Lo que sigue es un breve resumen de los resultados obtenidos por García y Salvato. Para una revisión de los detalles metodológicos, véase el trabajo original de los autores.

³⁴ Precio FOB libre de impuestos y de gastos de transporte en la costa del Golfo de México, que concentra un porcentaje significativo de las exportaciones de Venezuela a Estados Unidos, país que, a su vez, representa cerca de la mitad de las exportaciones venezolanas de hidrocarburos.

prácticamente no ha sufrido variación alguna, el monto del subsidio actual es decididamente superior al aquí presentado.

En el *Cuadro 12* se presenta la distribución del subsidio a los combustibles tanto por productos como por destino (consumidor final, transporte de pasajeros y transporte de carga). Obsérvese que el bajo precio de la gasolina, consecuencia precisamente del subsidio, determina que incluso el transporte de pasajeros sea un usuario intensivo de la misma y que solo el transporte de carga utilice intensivamente el diesel. Esta observación es importante dado que García y Salvato, los autores de este análisis, solo analizan el impacto distributivo del subsidio a la gasolina.

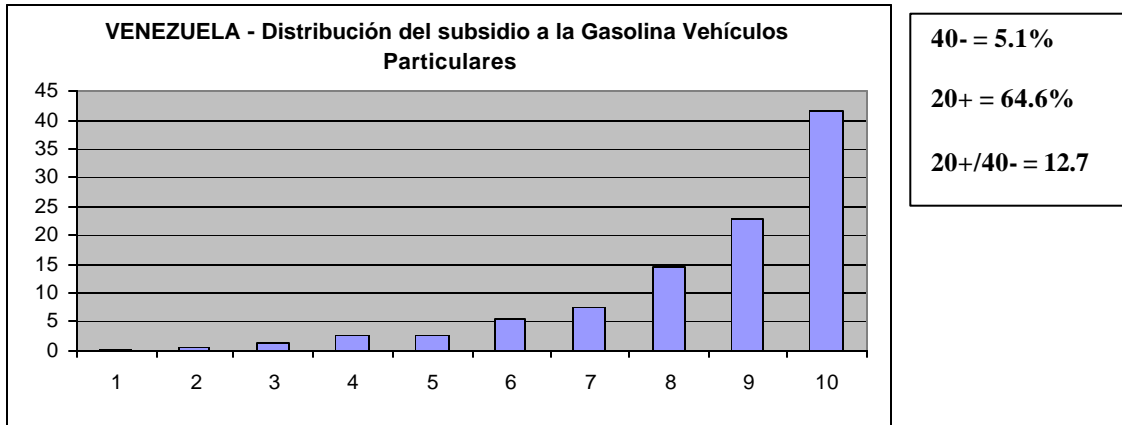
Cuadro 12

VENEZUELA - DISTRIBUCION DEL SUBSIDIO A LOS COMBUSTIBLES	
1. POR PRODUCTOS	% del PIB
Gasolina	1.16
- Directo al Consumidor	0.58
- Indirecto	0.58
- Transporte de Pasajeros	0.42
- Transporte de Carga	0.16
Diesel	0.65
- Directo al Consumidor	0.01
- Indirecto	0.64
- Transporte de Pasajeros	0.13
- Transporte de Carga	0.51
LPG	0.07
- Directo al Consumidor	0.01
- Indirecto	0.06
2. POR DESTINO	% del PIB
- Directo al Consumidor	0.60
- Transporte de Pasajeros	0.56
- Transporte de Carga	0.67
Total	1.83

Fuente: G. García y S. Salvato (2005)

En línea con lo esperado, tal cual se aprecia en el gráfico adjunto, si se considera exclusivamente la venta de gasolina a vehículos particulares (subsidio directo al consumidor final) el subsidio es fuertemente pro-rico, es decir, se concentra en los hogares de mayores ingresos. En efecto, el 20% más rico se beneficia con el 64.6% del subsidio mientras que el 40% más pobre sólo recibe un 5.1% del mismo, casi 13 veces menos.

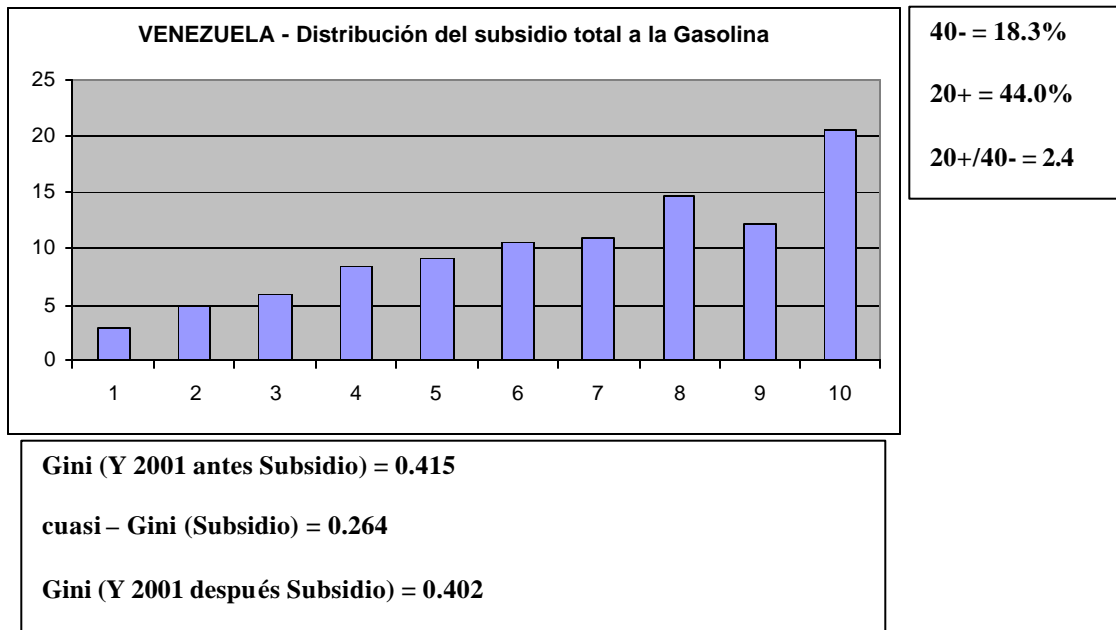
Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia en base a García y Salvato (2005)

Cuando se considera el impacto distributivo total del subsidio, tal cual se preveía, el mismo resulta progresivo: el cuasi-Gini del subsidio (0.264) es inferior al Gini antes del mismo (0.415), con lo que el índice de Kakwani es negativo ($K = - 0.151$) y la distribución del ingreso después del subsidio mejora ligeramente (el Gini pasa a ser 0.402). No obstante, el subsidio total es también pro-rico: mientras el 20% más rico se beneficia de un 44.0% del mismo, el 40% más pobre recibe un 18.3%, casi 2 veces y media menos.

Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia en base a García y Salvato (2005)

2.3.2. Impuestos Selectivos sobre las Bebidas Alcohólicas

Como se ve en los Cuadros 13 y 14, los impuestos selectivos a las bebidas alcohólicas en los países de la CAN resultan: (a) progresivos cuando los hogares se ordenan según su consumo per capita y se considera la progresión de la tasa efectiva impuesto/consumo -con la sola excepción de Ecuador- y (b) regresivos cuando el ordenamiento se realiza en base al ingreso per capita y se considera la progresión de la tasa efectiva impuesto/ingreso.

Cuadro 13

Bebidas Alcohólicas (incluidas Cervezas)				
<i>Deciles según Consumo de los hogares</i>				
1. Progresividad	Bolivia (1)	Colombia	Ecuador	Perú
Tasa efectiva Impuesto/Consumo (en %)				
1ero -	0.04	0.62	0.04	0.30
2do -		0.71	0.05	0.30
2do +		1.08	0.06	0.70
1ero +	0.10	1.01	0.04	0.60
Gini Gasto antes del Impuesto	0.472	0.518	0.346	0.470
Cuasi - Gini Bebidas Alcohólicas	0.490	0.525	0.300	0.527
Kakwani (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	0.018	0.007	-0.046	0.057
2. Redistribución				
	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
Gini Gasto después del Impuesto	0.472	0.518	0.346	0.470
Transferencia del 50%+ al 50%- (o del 50%- al 50%+)	0.00%	0.00%	-0.02%	0.02%
Perdedores	4	5, 6 y 9	1 al 8	8 y 9
3. Quién paga el impuesto				
	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
40% -	7%	9%	21%	9%
20% +	51%	57%	39%	56%
20% + / 40% -	7.1	6.6	1.9	6.3

(1) En quintiles

Fuente: Elaboración propia en base a Cossio (2005); Zapata y Ariza (2005); Arteta (2005); y Haughton (2005).

A partir de esto podría afirmarse, *grosso modo*, que: (a) las bebidas alcohólicas (globalmente consideradas) tienen una participación más alta en la canasta de consumo de los pudientes y (b) que los pobres destinan un porcentaje mayor de su ingreso al consumo de bebidas alcohólicas que los ricos. Téngase muy presente, no obstante, que no necesariamente “pobres” y “ricos” coinciden estrictamente en uno y otro caso, porque la ordenación según consumo per capita o ingreso per capita seguramente implique cambios de posición de los hogares en el ordenamiento.

En cualquier caso, es relevante señalar que el papel redistribuidor del impuesto es irrelevante. En el caso de Colombia, la transferencia del 50% de los hogares más pobres al 50% de los hogares más ricos, consecuencia de la regresividad del impuesto, es de apenas 0.05% del ingreso total después del impuesto (cuando se diseñan los deciles según el ingreso per capita de los hogares).

Cuadro 14

Bebidas Alcohólicas (incluidas Cervezas)					
<i>Deciles según Ingreso de los hogares</i>					
1. Progresividad	Bolivia (1)	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Tasa efectiva Impuesto/Ingreso (en %)					
1ero -	0.28	1.10	0.07	2.20	0.98
2do -		1.27	0.06	0.90	0.78
2do +		1.08	0.04	0.60	0.64
1ero +	0.09	0.79	0.04	0.40	0.43
Gini Ingreso antes del Impuesto	0.556	0.537	0.408	0.535	0.423
Cuasi - Gini Bebidas Alcohólicas	0.415	0.432	0.313	0.425	0.287
Kakwani (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	-0.141	-0.105	-0.095	-0.110	-0.136
2. Redistribución	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Gini Ingreso después del Impuesto	0.556	0.538	0.408	0.536	0.424
Transferencia del 50%+ al 50%- (o del 50%- al 50%+)	0.00%	-0.05%	0.00%	0.03%	-0.04%
Perdedores	1 al 4	3 al 7	1 al 7	1, 2, 6 y 9	1 al 9
3. Quién paga el impuesto	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
40% -	14%	13%	21%	15%	15%
20% +	48%	49%	41%	50%	44%
20% + / 40% -	3.3	3.8	1.9	3.3	2.9

(1) Quintiles.

Fuente: Elaboración propia en base a Cossio (2005); Zapata y Ariza (2005); Arteta (2005); Haughton (2005); García y Salvato (2005).

2.3.3. Impuestos Selectivos sobre las Bebidas No Alcohólicas

Como se observa en los Cuadros 15 y 16, en los tres países de la CAN para los que se contó con información –Bolivia, Ecuador y Perú-, los impuestos selectivos sobre las bebidas no alcohólicas resultaron regresivos tanto al ordenar los hogares (a) según su gasto per capita como (b) según su ingreso per capita. Nuevamente, a partir de esto podría afirmarse, *grosso modo*, que (a) las bebidas no alcohólicas (globalmente consideradas) tienen una participación más alta en la canasta de consumo de los hogares más pobres y (b) que los hogares más pobres destinan un porcentaje mayor de su ingreso al consumo de bebidas alcohólicas que los ricos. No obstante, debe reiterarse que no necesariamente “pobres” y “ricos” coinciden en uno y otro caso, porque la ordenación según consumo per capita o ingreso per capita seguramente implique algunos cambios de posición de los hogares en el ordenamiento.

Nuevamente, es relevante señalar que el efecto redistributivo del impuesto selectivo a las bebidas no alcohólicas es casi insignificante.

Cuadro 15

Impuestos Selectivos sobre Bebidas No Alcohólicas			
<i>Deciles según Consumo de los hogares</i>			
1. Progresividad	Bolivia (1)	Ecuador	Perú
Tasa efectiva Impuesto/Consumo (en %)			
1ero -	0.03	0.06	0.11
2do -		0.07	0.13
2do +		0.04	0.11
1ero +	0.04	0.02	0.07
Gini Consumo antes del Impuesto	0.472	0.346	0.470
Cuasi - Gini Bebidas No Alcohólicas	0.458	0.183	0.365
Kakwani (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	-0.014	-0.163	-0.105
2. Redistribución	Bolivia	Ecuador	Perú
Gini Consumo después del Impuesto	0.472	0.346	0.470
Transferencia del 50%+ al 50%- (o del 50%- al 50%+)	0.00%	-0.02%	-0.01%
Perdedores	3 y 4	1 al 7	2 al 9
3. Quién paga el impuesto	Bolivia	Ecuador	Perú
40% -	9%	28%	16%
20% +	48%	29%	42%
20% + / 40% -	5.3	1.0	2.6
<i>(1) En quintiles</i>			

Fuente: Elaboración propia en base a Cossio (2005); Arteta (2005); y Haughton (2005).

Cuadro 16

Impuestos Selectivos sobre Bebidas No Alcohólicas			
<i>Deciles según Ingreso de los hogares</i>			
1. Progresividad	Bolivia (1)	Ecuador	Perú
Tasa efectiva Impuesto/Ingreso (en %)			
1ero -	0.20	0.07	0.57
2do -		0.07	0.23
2do +		0.04	0.08
1ero +	0.04	0.03	0.05
Gini Ingreso antes del Impuesto	0.556	0.408	0.535
Cuasi - Gini Bebidas No Alcohólicas	0.415	0.246	0.251
Kakwani (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	-0.141	-0.161	-0.284
2. Redistribución	Bolivia	Ecuador	Perú
Gini Ingreso después del Impuesto	0.556	0.408	0.535
Transferencia del 50%+ al 50%- (o del 50%- al 50%+)	0.00%	-0.01%	-0.01%
Perdedores	1 al 4	1 al 6	1 al 7
3. Quién paga el impuesto	Bolivia	Ecuador	Perú
40% -	12%	24%	24%
20% +	46%	33%	35%
20% + / 40% -	3.8	1.4	1.4
<i>(1) Quintiles.</i>			

Fuente: Elaboración propia en base a Cossio (2005); Arteta (2005); y Haughton (2005).

2.3.4. Impuestos Selectivos sobre Tabaco y Derivados del Tabaco

Como se ve en los Cuadros 17 y 18, los impuestos selectivos sobre el tabaco resultan regresivos en todos los países andinos tanto: (a) cuando los hogares se ordenan según su consumo per capita y se considera la progresión de la tasa efectiva impuesto/consumo como (b) cuando el ordenamiento se realiza en base al ingreso per capita y se considera la tasa efectiva impuesto/ingreso, con la sola excepción, en este último caso, de Ecuador.

Nuevamente, a partir de esto podría afirmarse, *grosso modo*, que (a) el consumo de tabaco tiene una participación más alta en la canasta de bienes y servicios de los hogares relativamente más pobres y (b) que éstos, además, destinan un porcentaje mayor de su ingreso al consumo de tabaco que los hogares relativamente más ricos (con la excepción, como se dijo de Ecuador). La advertencia hecha anteriormente debe repetirse: no necesariamente “pobres” y “ricos” coinciden en uno y otro caso, porque la ordenación según consumo per capita o ingreso per capita seguramente implique modificaciones de posición de los hogares en el ordenamiento.

Cuadro 17

Impuestos Selectivos sobre Tabaco y Derivados del Tabaco				
Deciles según Consumo de los hogares				
1. Progresividad	Bolivia (1)	Colombia	Ecuador	Perú
Tasa efectiva Impuesto/Consumo (en %)				
1ero -	0.09	0.85	0.08	0.09
2do -		0.72	0.08	0.10
2do +		0.16	0.07	0.08
1ero +	0.06	0.12	0.08	0.08
Gini Gasto antes del Impuesto	0.472	0.518	0.346	0.470
Cuasi - Gini Derivados del Tabaco	0.469	0.244	0.343	0.466
Kakwani (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	-0.003	-0.274	-0.003	-0.004
2. Redistribución	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
Gini Gasto después del Impuesto	0.472	0.518	0.346	0.470
Transferencia del 50%+ al 50%- (o del 50%- al 50%+)	0.00%	0.00%	-0.02%	0.00%
Perdedores	1, 2 y 5	1 al 3 y 5	1 al 9	2 y 7
3. Quién paga el impuesto	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
40% -	14.3%	26%	20%	13%
20% +	57.2%	38%	44%	53%
20% + / 40% -	4.0	1.5	2.2	4.1
(1) En quintiles				

Fuente: Elaboración propia en base a Cossio (2005); Zapata y Ariza (2005); Arteta (2005); y Haughton (2005).

Nuevamente, el papel redistribuidor del impuesto es insignificante. Por ejemplo, en todos los casos el Gini de la distribución del ingreso antes del impuesto es aproximadamente igual al Gini después del impuesto.

Cuadro 18

Impuestos Selectivos sobre Tabaco y Derivados del Tabaco					
<i>Deciles según Ingreso de los hogares</i>					
1. Progresividad	Bolivia (1)	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Tasa efectiva Impuesto/Ingreso (en %)					
1ero -	0.53	0.98	0.08	0.28	1.97
2do -		0.55	0.09	0.17	1.15
2do +		0.15	0.18	0.06	0.65
1ero +	0.04	0.11	0.17	0.05	0.34
Gini Ingreso antes del Impuesto	0.556	0.537	0.408	0.535	0.423
Cuasi - Gini Derivados del Tabaco	0.336	0.235	0.463	0.369	0.181
Kakwani (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	-0.220	-0.302	0.056	-0.166	-0.242
2. Redistribución	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Gini Ingreso después del Impuesto	0.556	0.538	0.407	0.535	0.425
Transferencia del 50%- al 50%+ (o del 50%+ al 50%-)	0.00%	-0.05%	0.00%	-0.01%	-0.08%
Perdedores	1 al 4	1 al 5	6 y 8 al 10	1 al 7	1 al 8
3. Quién paga el impuesto	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
40% -	20%	28%	11%	19%	23%
20% +	43%	37%	50%	44%	37%
20% + / 40% -	2.1	1.3	4.6	2.4	1.6

(1) Quintiles.

Fuente: Elaboración propia en base a Cossio (2005); Zapata y Ariza (2005); Arteta (2005); Haughton (2005); García y Salvato (2005).

2.3.5. Impuestos Selectivos sobre Automotores

En línea con lo esperado, el impuesto selectivo sobre los automotores resulta progresivo en los países de la CAN, donde solamente los hogares más ricos declaran poseer vehículo(s) propio(s) y, por tanto, tal cual se muestra en el Cuadro 19, más del 85% del impuesto imputado a través de las encuestas de hogares recae en el 20% más rico de la población (86% en Bolivia, 87% en Perú y 89% en Ecuador, los países para los que se contó con información). Esta alta progresividad queda también reflejada en los altos cuasi-Gini del impuesto que, en todos los casos, se distribuye en forma claramente más desigual que el ingreso antes del impuesto.

Cuadro 19

Impuestos Selectivos sobre Automotores			
<i>Deciles según Ingreso de los hogares</i>			
1. Progresividad	Bolivia (1)	Ecuador	Perú
Tasa efectiva Impuesto/Ingreso (en %)			
1ero -	0.00	0.00	0.00
2do -		0.00	0.02
2do +		0.19	0.13
1ero +	0.65	0.30	0.28
Gini Ingreso antes del Impuesto	0.556	0.408	0.535
Cuasi - Gini Automotores	0.724	0.802	0.823
Kakwani (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	0.168	0.395	0.288
2. Redistribución	Bolivia	Ecuador	Perú
Gini Ingreso después del Impuesto	0.555	0.407	0.535
Transferencia del 50%+ al 50%-	0.05%	0.03%	0.02%
Perdedores	5	10	10
3. Quién paga el impuesto	Bolivia	Ecuador	Perú
40% -	1%	0%	1%
20% +	86%	89%	87%
20% + / 40% -	62	n/c	79
<i>(1) Quintiles.</i>			

Fuente: Elaboración propia en base a Cossio (2005); Arteta (2005); y Haughton (2005).

No obstante, pese a esta alta progresividad, debe remarcarse, nuevamente, que el impacto redistributivo del impuesto es muy pequeño: tal cual se ve en el Cuadro 19, el Gini del ingreso después del impuesto apenas se mueve en relación al Gini antes del impuesto.³⁵ En efecto, la recaudación del conjunto de selectivos es cercano al 1%, excepto por Bolivia y Perú donde la carga a los combustibles es significativa.

2.4. Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF)

El impuesto a la renta personal en los países de la CAN, al igual que en la amplia mayoría de los países de América Latina, presenta dos características salientes: una muy alta progresividad y, a la vez, un muy moderado impacto redistributivo, consecuencia de su baja recaudación.

En efecto, tal cual se observa en el Cuadro 20, los índices de Kakwani indican que el impuesto a la renta personal es el más progresivo en cada uno de los países de la CAN. (Recuérdese que Bolivia es uno de los pocos países de América Latina que no tiene un IRPF). En todos los casos, el único perdedor³⁶ con la introducción de este impuesto es el 10% más rico, que siempre paga, con la sola excepción de Perú, más del 90% del mismo.

³⁵ Es necesario destacar que pudiere existir en las encuestas de consumo en alguna empresa familiar pequeña o mediana vehículos utilitarios que no debieran incluirse como consumo del hogar, en cualquier caso no alteraría sustancialmente los resultados.

³⁶ Tal cual se ha venido usando hasta ahora, se define como “perdedor” a aquel decil cuya participación en la distribución del ingreso antes del impuesto es superior a su participación después del impuesto.

Cuadro 20

Impuesto a la Renta Personal				
<i>Deciles según Ingreso de los hogares</i>				
1. Progresividad	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Tasa efectiva Impuesto/Ingreso (en %)				
1ero -	0.02	0.01	3.11	0.00
2do -	0.08	0.04	1.06	0.00
2do +	0.05	0.89	1.11	0.00
1ero +	3.07	2.56	1.67	0.99
Gini Ingreso antes del Impuesto	0.537	0.408	0.535	0.423
Cuasi - Gini Impuesto a la Renta Personal	0.894	0.831	0.582	0.840
Kakwani (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	0.357	0.423	0.047	0.417
2. Quién paga el impuesto	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
40% -	0%	0%	10%	0%
20% +	99%	93%	64%	100%
20% + / 40% -	497.0	311.0	6.7	n/c
<i>Memo: Recaudación en % del PBI</i>	0.7	0.7	1.1	0.2

Fuente: Elaboración propia en base a Zapata y Ariza (2005); Arteta (2005); Haughton (2005); y García y Salvato (2005).

No obstante, el impacto redistributivo es muy moderado. Por ejemplo, tal cual se ve en el Cuadro 21, la transferencia del 50% más rico al 50% más pobre de los hogares alcanza, como máximo, un 0.22% del ingreso total después del impuesto en el caso de Ecuador. Visto de otro modo, en el mismo cuadro se aprecia que el cambio en la participación en el ingreso total del 10% más rico – que no es otra cosa que la transferencia que el 10% más rico hace al resto de la sociedad- no llega en ningún caso al 1%. En Colombia, por ejemplo, el 10% más rico percibe el 44.5% del ingreso total antes del IRPF y luego de este impuesto su participación apenas cae al 43.7%.

La razón es la baja recaudación del impuesto, que tan solo en el caso de Perú alcanza el 1% del PBI (ver Cuadro 20). Téngase en cuenta, por ejemplo, que en Colombia la tasa marginal superior (nominal) del impuesto es 35%, mientras que la tasa efectiva que grava al 10% más rico es apenas superior al 3%. Del mismo modo, en Perú la tasa marginal superior (nominal) del impuesto es 30% mientras que la tasa efectiva que recae sobre el 10% más rico de los hogares es apenas 1.7%.

Cuadro 21

PARTICIPACION EN EL INGRESO DEL 10% MAS RICO ANTES Y DESPUES DEL IMPUESTO A LA RENTA PERSONAL (IRPF)				
	Cambio en la participación en el ingreso del 10+			Transferencia del 50+ al 50-
	Antes IRPF	Después IRPF	Transferencia	
Colombia (03)	44.5	43.7	-0.80	-0.15
Ecuador (03)	29.9	29.4	-0.50	-0.22
Perú (00)	41.2	41.1	-0.13	-0.02
Venezuela (03)	41.9	41.7	-0.25	-0.10

Fuente: Elaboración propia en base a Zapata y Ariza (2005); Arteta (2005); Haughton (2005); y García y Salvato (2005).

Aunque, como se verá, se considera al gasto público la herramienta idónea para la redistribución del ingreso, la muy desigual distribución del mismo en los países de la región y, en particular, la

muy alta participación del 10% más rico en el total del ingreso –características ya comentadas en el primer capítulo-, empujan a un rediseño de los impuestos a la renta personal en los países de la región que permita una mayor recaudación y, en consecuencia, una mayor capacidad redistributiva, más eficaz que la alta progresividad puramente “estética” que predomina actualmente.

3. PROGRESIVIDAD Y CAPACIDAD REDISTRIBUTIVA DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL

3.1 Factores de crecimiento y evolución del gasto público en los países andinos

Existe una serie de factores que ponen presión en la política fiscal de los países en desarrollo al impulsar el aumento de la demanda por bienes y servicios públicos. Los países andinos no escapan a esta tendencia. El gasto público, en especial las transferencias sociales, han ido creciendo paulatinamente con el aumento del ingreso, al influjo de la participación política, las liberalizaciones comerciales y financieras y el envejecimiento de la población (Lindert, 2004).³⁷ Esto se vio reforzado por la noción del Estado como benefactor -sustituyendo la responsabilidad social- y principal asignador de recursos desde la salida de la depresión mundial de los años '30s y con más intensidad con el modelo de sustitución de importaciones que imperó en el subcontinente con vigor sobre la mitad del siglo XX. Con el avance de las liberalizaciones, en el último cuarto del siglo pasado, el gasto público tuvo que sustituir las regulaciones de naturaleza social, empujándolo aún más al alza, porque las mismas (por ejemplo, controles de precios o tipo de cambio diferenciados) afectaban la competitividad en un mundo con menores barreras arancelarias y más integrado financieramente.

3.1.1. Elasticidad ingreso de la demanda de bienes públicos

Por un lado, de acuerdo a la ley de Wagner, aumentan las presiones para la financiación de los bienes públicos tradicionales, empujados por la elasticidad ingreso de la demanda (Webber y Wildavsky, 1986). No obstante, deben considerarse dos relativizaciones:

i) La ley de Wagner supone la existencia de un piso de gasto público como porcentaje del PBI de un país, pues no considera que a medida que el ingreso per cápita crece muy probablemente también mejorará el funcionamiento del mercado y, por tanto, disminuirán las necesidades de intervención del gobierno (bajo la forma de gasto público, Tanzi, 2004b).

ii) Sería interesante analizar el comportamiento cíclico de la demanda de los programas de gasto público en los países en desarrollo –y en particular en los de la CAN-. Podría sospecharse que en estos países se ha dado la tendencia contraria a la señalada por Wagner en el caso de algunos de los programas de gasto público, en particular salud, educación y seguridad. Con el aumento de los niveles de ingreso, los individuos demandan salud, educación y seguridad privadas, de más alta calidad, y dejan de presionar sobre la provisión pública de dichos bienes. Por el contrario, la fuerte caída del ingreso real en la parte baja del ciclo implica un regreso a la demanda de estos servicios públicos, los que tendrían el carácter, entonces, de bienes inferiores. Su demanda, por tanto, tendría un comportamiento pro-cíclico, agregando presiones financieras a las cuentas del gobierno en las recesiones. Es más, estos efectos se acentúan cuando aumenta la concentración de la renta nacional y se deterioran los servicios públicos esenciales (Villela, Roca y Barreix, 2005).

³⁷ Lindert define como democracia (o *voice*) la participación en la vida política, en especial la participación electoral de la mujer y la tasa de rotación en el Poder Ejecutivo. En adición a los cuatro factores citados, el autor reconoce un mayor gasto público cuando una mayor afinidad político-social. Ésta depende de dos factores, la existencia de una mayor movilidad social desde la media hacia menores ingresos que del ingreso promedio hacia ingresos mayores –que tiende a aumentar la red del bienestar- y la mayor homogeneidad étnica -que fomenta la solidaridad sociocultural-.

Por otra parte, su demanda tendría un comportamiento procíclico, agregando presiones financieras a las cuentas del gobierno en las recesiones.³⁸

3.1.2. Globalización y aumento del gasto público

Rodrik (1998) plantea una correlación positiva entre el grado de apertura de las economías y el aumento del gasto público. El aumento de la apertura, producto de la globalización, junto a la volatilidad de los términos de intercambio y la concentración de las exportaciones en los productos en los que las economías tienen ventajas comparativas, incrementan los riesgos externos e implican una mayor volatilidad en el ingreso y el consumo internos. La respuesta del Estado ante este aumento de la volatilidad es un crecimiento del gasto público que actúe como amortiguador de los *shocks* externos. Rodrik concluye, entonces, que la causalidad va del riesgo externo al gasto público.

Más allá de los varios reparos que seriamente pueden hacerse al análisis empírico realizado por Rodrik (Tanzi, 2003), a los efectos del desarrollo es importante rescatar la idea de que el aumento de eficiencia al que obliga la globalización determina la muerte de varias actividades no competitivas –antes protegidas– con la consiguiente aparición de un alto número de agentes económicos perdedores, especialmente en el corto plazo. Éstos ejercerán fuertes presiones sobre el Estado para ser compensados, demandas a las que el gobierno en general responde con aumento del gasto público (retiros anticipados, seguros de desempleo, programas de reconversión laboral, etc.).

En el mismo sentido, la búsqueda de la eficiencia (competitividad) a la que empujó la globalización exigió el dismantelamiento de toda una trama de protección social que suelen brindar los Estados de los países en desarrollo a través de regulaciones, a saber: -control de precios, -salarios mínimos, -inamovilidad en el empleo público y despidos gravosos en el sector privado, -regulación del precio de los alquileres, -diversas formas de crédito subsidiado, etc. El sinceramiento de estas regulaciones también demandó un aumento en el gasto público social desde los 70's hasta la fecha en América Latina. Esta ha sido la estrategia de política social seguida por los países de la CAN aunque sin las características del patrón europeo continental, con altos niveles de presión tributaria y de gasto público (Lindert, 2004).

3.1.3. Convergencia en el tamaño de los estados debido a las aperturas comercial y financiera

La globalización también introduce presiones al alza en el gasto público de los países en desarrollo a través de necesidades crecientes de infraestructura. Estas necesidades, siempre presentes, se multiplican cuando aumenta la importancia del comercio exterior en el producto, pudiendo constituirse en trabas importantes si la respuesta del gobierno –habitual proveedor de la infraestructura física– no es rápida.

³⁸ Por otra parte, la evolución del gasto contradice parcialmente la Ley de Wilensky (1975) que afirma que los programas públicos sociales se establecen cuando existe un excedente nacional para optar por ellos. En particular, en las democracias occidentales se ha logrado mediante mayor presión tributaria, dada la compensación entre la caída del gasto militar y el crecimiento de los intereses de deuda. Es claro que en América Latina, el proceso de crecimiento del gasto no se acompaña por mayores impuestos tal como lo propone el Teorema del Votante Mediano, que prevé que el conflicto distributivo hace caer la diferencia entre el ingreso medio y el ingreso mediano. Es probable que ambos, Ley de Wilensky y Teorema del Votante Medio, se consoliden con el proceso democrático y la apropiación del Estado del excedente.

Los argumentos anteriores muestran, por tanto, el aumento del gasto público al que induce la globalización en la mayoría de los países en desarrollo. Los países latinoamericanos parecen tener margen para realizar un esfuerzo tributario superior al actual dado que están realizando un esfuerzo tributario inferior a su capacidad tributaria, lo que valida la vía de incremento de la recaudación como respuesta a las necesidades de un mayor gasto público. No obstante, la clave en el caso de estos países está en el aumento de la eficiencia del gasto público.

Sin embargo, la globalización presiona hacia la baja la recaudación impositiva, la preocupación central de los estados desarrollados, que presentan muy superiores niveles de gasto público, es la reducción de la presión fiscal, con la consecuente reducción del gasto público que aquella financia. En varios países industriales, la participación del gasto público en el PIB ha caído significativamente en los últimos años (Tanzi, 2004a).

En resumen, la globalización y los procesos de integración parecen estar empujando el tamaño de los Estados en direcciones opuestas según se trate de países desarrollados o en desarrollo: i) en los primeros, a la baja, dada la imposibilidad de mantener niveles de recaudación tan altos como para continuar el financiamiento del estado de bienestar; ii) en los países en desarrollo, al alza, como forma de mitigar los efectos negativos y, a la vez, potenciar los positivos de la globalización y los procesos de integración.

3.1.4. El gasto en seguridad social

Sin embargo, existen algunas tendencias opuestas al crecimiento del tamaño del Estado en algunas materias relevantes como la seguridad social. Pese a tener poblaciones muy jóvenes, la baja del índice de la natalidad y el aumento de la esperanza de vida ha comenzado a presionar sobre las finanzas públicas, tal como se observó en el desarrollo del concepto de *ingreso fiscal disponible*. Es por ello que, así como otros países latinoamericanos, los países andinos realizaron reformas estructurales de sus regímenes de seguridad social, sustituyendo sus sistemas de reparto -en Bolivia en 1997, Colombia en 1994, Perú en 1993 y Ecuador en 2004- con las características que se describen en el cuadro siguiente.

Cuadro 22

REFORMAS ESTRUCTURALES de la SEGURIDAD SOCIAL					
Modelo, país y fecha de inicio de la reforma	Sistema	Contribución	Beneficio	Régimen financiero	Administración
Modelo Sustitutivo Bolivia: Mayo 1997	Privado	Definida	No definido	IPC -Índice de Precios al Consumo	Privada
Modelo Paralelo Perú: Junio 1993 Colombia: Abril 1994	Público o Privado	No definida Definida	Definida No definido	Reparto IPC	Pública Privada
Modelo Mixto Ecuador: Enero 2004	Público y Privado	No definida Definida	Definida No definido	Reparto IPC	Pública Múltiple
Fuente: Medici (2005)					

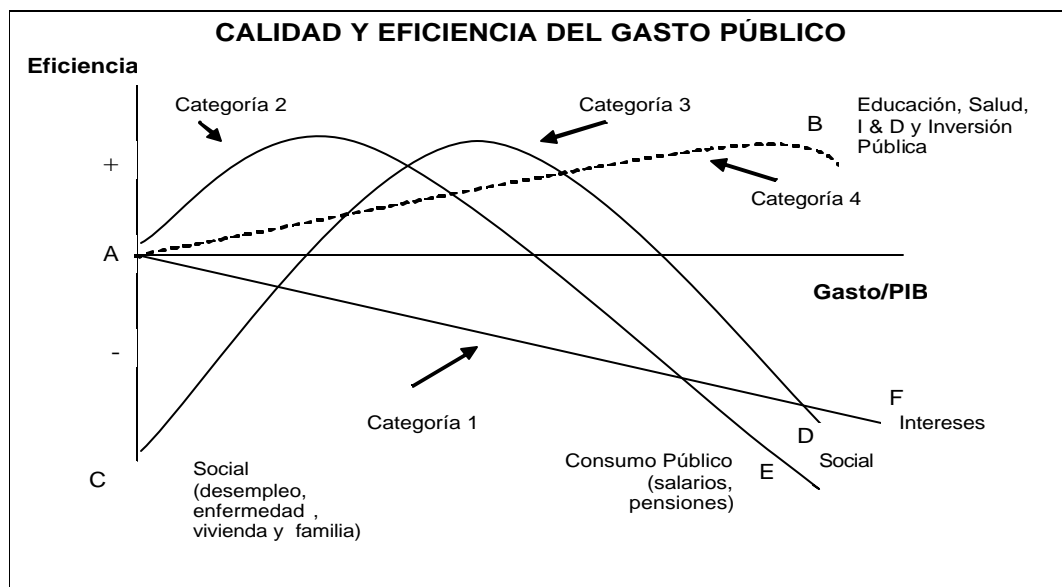
Si bien la presión de los sistemas de pensiones no es un problema de corto plazo en los países andinos, que presentan una base amplia en la pirámide poblacional, corresponde señalar que los sistemas actuariales, privatizados o no, no suelen resolver completamente los problemas de cobertura y suficiencia de la pensión mínima vital. Por ello, es seguro que las pensiones de baja

tasa de reemplazo representarán un desafío a la política fiscal en el largo plazo. En efecto, pese la mejora en los niveles de aportación ahora ligados al interés personal de la cuenta individual, y con ello, el impulso al ahorro que pudieren generar, así como el apoyo desarrollo de los mercados de capitales, las economías enfrentan barreras estructurales para extender la cobertura del sistema de pensiones. Estas vallas son (i) la significativa importancia de la informalidad en el mercado de trabajo (en Bolivia y Colombia alrededor del 60%, y en Perú cerca del 70% de los trabajadores están en el mercado laboral informal -Mesa Lago, 2004 y Arena y Mesa Lago, 2006-) y (ii) la alta proporción de trabajadores que perciben bajos ingresos (por ejemplo, un 80% de los trabajadores afiliados al sistema realizan aportes por remuneraciones que están entre 1 y 2 salarios mínimos en Colombia -Arenas y Llanes, 2005- y similar en Perú, donde ha aumentado el compromiso fiscal en bonos de reconocimiento y nivelación de pensiones en ambos regímenes, a través de los Bonos Complementarios –Arenas, 2005-).

3.1.5. Tipología del gasto

Empíricamente, se puede establecer una relación entre gasto público y crecimiento que, en general, es positiva en un rango acotado según el tipo de erogación. Así puede definirse una tipología, mezcla de clasificación funcional del gasto y de la protección social, con cuatro categorías en orden creciente de impacto positivo sobre el crecimiento: i) los intereses (línea AF) que lo afectan negativamente; ii) el consumo público, salarios y pagos de pensiones y sobrevivencia (AE); iii) los seguros de enfermedad y desempleo, familia e infancia, vivienda y emergencia social (CD), que a muy bajo nivel dificultan la participación laboral de la mujer y los excluidos pero que a partir de cierto nivel pasan a desincentivar la oferta laboral, y iv) las erogaciones de educación, salud, investigación y desarrollo así como inversión física (AB), que presentan el mayor impacto positivo (European Commission, 2002 y Martner y Aldunate, 2006).

Gráfico 4



Fuente: Martner y Aldunate (2006).

Este trabajo concentra su esfuerzo en el análisis distributivo del último tipo de gasto complementándolo con gasto focalizado (iii) y pensiones (ii).

3.1.6. Evolución del Estado y el gasto público en los países andinos

Como puede observarse en el *Cuadro 23*, el gasto público tanto del gobierno central como del sector público no financiero (SPNF) ha evolucionado de manera diversa en los países andinos. Colombia registra un incremento a ambos niveles, en tanto que Bolivia, Ecuador y Perú tienden a disminuir el tamaño del SPNF. Lo interesante es observar cómo, en particular Venezuela y Colombia, presentan un SPNF de los más altos del subcontinente. Tal como lo expresan Martner y Aldunate (2006), el SPNF describe mejor la evolución de las estructuras estatales surgidas de los procesos de privatización. Si bien estos procesos fueron muy intensos durante el período e implicaron una reducción significativa del peso económico de las empresas públicas, el propio crecimiento de las empresas estratégicas, que se mantuvieron como propiedad pública, especialmente en el área de los recursos naturales, compensó la reducción inicial de la participación estatal en la actividad económica.

Cuadro 23

Evolución del Tamaño del Estado y Elasticidad del Gasto Social con respecto al PIB Países Andinos, 1990-2003

	Gasto Público, 2003 (% del PIB)		Variación respecto de 1990 (% de PIB)		Elasticidad Ingreso
	Gobierno Central	Sector público no financiero	Gobierno Central	Sector público no financiero	Elasticidad del Gasto Social
Bolivia	28.3	32.8	10.8	-2.3	2.3
Colombia	20.2	38.9	10.9	18.3	3.4
Ecuador	18.7	24.5	4.3	-1.8	2.4
Perú	16.8	n.d.	-0.9	n.d.	2.2
Venezuela	27.1	31.4	2.2	-3.2	n.d.

Fuente: Martner y Aldunate (2006).

Existe una tendencia dispar en el crecimiento del sector público, impulsada por factores como la creciente elasticidad ingreso, las aperturas comerciales y financieras y la integración regional. Complementando y en ocasiones sustituyendo al sector público, ha surgido una serie creciente de nuevos instrumentos privados, como los sistemas de pensiones o los servicios de salud. Esto ha afectado la capacidad de las erogaciones fiscales para incidir en la distribución del ingreso y como evaluarlo. Aún así, respecto al gasto social primario en los países andinos éste presenta un sostenido crecimiento de la acción estatal reflejada en una elasticidad ingreso significativamente alta desde la década de los 90's.

3.2. Algunas consideraciones metodológicas

1. En este trabajo, al igual que en la mayoría de la literatura sobre el tema, solo se ha considerado el habitualmente denominado gasto público social, esto es, educación, salud, pensiones y gasto público social focalizado (o asistencia social). La razón es que no existen principios generalmente aceptados para valorar financieramente e identificar a los beneficiarios del resto de los programas de gasto público (defensa, justicia, administración general).

Respecto a lo que aquí llamaremos gasto público social focalizado, cabría definirlo –en línea con Lindert, Skoufias y Shapiro (2005)³⁹ - como las transferencias públicas –monetarias o en especie-, habitualmente no contributivas, que tienen como objetivo central reducir la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso a través de la asistencia focalizada a individuos u hogares pobres.

2. Debe señalarse que no se han introducido consideraciones relativas a la calidad del gasto público social. Si determinado gasto público –por ejemplo, el gasto en educación primaria- resulta progresivo, se computará una mejor distribución del ingreso una vez recibido dicho gasto e implícitamente se le estará juzgando como positivo. Este no será necesariamente el caso si, en la realidad, la asistencia a la educación pública es una casi segura condena a un pronto fracaso estudiantil y, en consecuencia, a la imposibilidad de acceder a los empleos mejor remunerados.

Igualmente, se considera que la totalidad de las partidas presupuestales es recibida por los beneficiarios, es decir, que no hay desvíos de las transferencias públicas debido a, por ejemplo, corrupción. Si no fuese éste el caso, se estaría sobrestimando el impacto del gasto público. En sentido contrario, tampoco se consideran las externalidades positivas, tanto contemporáneas como futuras, que pudieren surgir de estos egresos públicos.

Adicionalmente, y sin desconocer su importancia, no es el objetivo de este trabajo la evaluación de los costos de administración necesarios para la realización de determinadas transferencias públicas ni el análisis de su impacto en la oferta laboral.

Finalmente, tampoco se analiza la eficiencia del gasto o si pudiere ser más productivo en el sector privado. Sin embargo, la “eficiencia” (calidad del gasto público) puede diferenciarse en cuatro grupos según su impacto positivo en el crecimiento económico y el empleo.

3. Al igual que en el caso del sistema tributario, la progresividad e incidencia redistributiva de los diferentes rubros del gasto público social (GPS) se analizó considerando: (a) la tasa efectiva GPS/Ingreso para deciles de hogares ordenados según su ingreso per capita y (b) la tasa efectiva GPS/Consumo para deciles de hogares ordenados su consumo per capita. No obstante, en este capítulo solo se hará referencia al análisis con relación al ingreso.

4. El análisis del impacto del gasto público social en la distribución del ingreso de los hogares exige contar con encuestas que pregunten a la muestra de hogares seleccionada por el uso que hacen de los servicios públicos –básicamente salud y educación- y por las transferencias que reciben del sector público –pensiones, subsidios, etc.-. Las encuestas de gasto e ingreso de los hogares (también llamadas encuestas de presupuestos familiares) suelen contener información, más o menos detallada, sobre las transferencias recibidas del sector público, pero no captan información sobre el uso (gratuito) de bienes y servicios provistos por el Estado, pues preguntan

³⁹ Los autores definen cuidadosamente la asistencia social comparándola con la seguridad social.

exclusivamente por el gasto monetario efectivamente realizado por el hogar. Las encuestas que sí captan esta información son las habitualmente denominadas encuestas de condiciones de vida. Entre los estudios realizados –ver Cuadros 24 y 25 -:

- (a) en el caso de Venezuela no fue posible contar con la información necesaria para imputar ninguna categoría de gasto público social;
- (b) en Ecuador solamente fue posible imputar a los diferentes deciles las pensiones y el Bono de Desarrollo Humano (transferencia monetaria que realiza el gobierno);
- (c) en Perú, no se imputaron las pensiones y se consideraron las atenciones médicas efectivamente prestadas en hospitales públicos, que representan 1 de los 2.5 puntos del PIB del gasto en salud (EsSALUD, el esquema nacional de salud, responsable de los restantes 1.5 puntos del PIB, no fue imputado);
- (d) en Colombia, no se imputaron las pensiones, se consideró exclusivamente el régimen de salud subsidiado -0.8% del PIB de un total de 4.3% de gasto público en salud- y solo se imputaron los subsidios a la vivienda, una fracción muy menor de los 2.7 puntos del PIB destinados a gasto público social focalizado; y
- (e) en Bolivia, no se consideró el gasto público social focalizado, que representó un 1.6% del PIB en el 2000, año considerado en el análisis.

Cuadro 24

GASTO PUBLICO SOCIAL EN LA COMUNIDAD ANDINA - Porcentaje considerado				
En % del PBI				
	Bolivia 2000	Colombia 2003	Ecuador 2003	Perú 2000
Educación	5.2	4.6	---	2.5
Salud	2.8	0.8	---	1.0
Pensiones	4.4	---	2.2	---
Resto GPS	---	0.0	0.7	1.9
Total GPS considerado	12.4	5.5	3.0	5.5
Total GPS	14.0	14.3	6.9	10.1
% GPS considerado	88.9%	38.3%	43.2%	54.4%

El cuadro siguiente presenta la distribución del gasto público social en los países andinos.

GASTO PUBLICO SOCIAL EN LA COMUNIDAD ANDINA					
1. En % del PBI					
	Bolivia 2000	Colombia 2003	Ecuador 2003	Perú 2000	Venezuela 2003
Educación	5.2	4.6	2.3	2.5	4.5
Salud	2.8	4.3	1.2	2.5	1.5
Pensiones	4.4	2.7	2.2	3.1	3.3
Resto GPS	1.6	2.7	1.1	1.9	2.5
Total GPS	14.0	14.3	6.9	10.1	11.8
2. Estructura					
	Bolivia 2000	Colombia 2003	Ecuador 2003	Perú 2000	Venezuela 2003
Educación	37%	32%	34%	25%	38%
Salud	20%	30%	17%	25%	13%
Pensiones	32%	19%	33%	31%	28%
Resto GPS	11%	19%	16%	19%	21%
Total GPS	100%	100%	100%	100%	100%
Memo ítem- Indicador de pobreza					
	Bolivia 2002	Colombia 2003	Ecuador 2002*	Perú 2001	Venezuela 2002
	62%	52%	49%	55%	49%
Memo ítem- Indicador de indigencia					
	Bolivia 2002	Colombia 2003	Ecuador 2002*	Perú 2001	Venezuela 2002
	37%	17%	19%	24%	22%
* en zonas urbanas.					
Fuente: CEPAL (2005a)					

Cuadro 25

Es importante destacar que existen variaciones significativas tanto de nivel como en relación a la clasificación funcional entre los países aunque porcentualmente existe una preeminencia de los gastos en educación y pensiones. Desafortunadamente, más homogéneo es el grado de pobreza -alrededor del 50% de la población- e indigencia -sobre el 20%, con la excepción de Bolivia donde supera el 35% -.

5. Como se dijo, el más habitual de los indicadores locales de progresividad es la progresión de la tasa media. De acuerdo a este indicador, un ítem determinado de gasto público será progresivo si el gasto público recibido expresado como porcentaje del ingreso del hogar –tasa media- decrece a medida que se avanza en la escala de ingresos de los hogares.

Al igual que en el caso de los impuestos, la progresividad o regresividad de un ítem de gasto público también puede determinarse comparando la curva de Lorenz del ingreso de los hogares pre-acción fiscal con la curva de concentración del gasto público en cuestión. Como se dijo, la curva de concentración mide para cada porcentaje acumulado de la población cuál es el porcentaje acumulado que recibe del total del gasto público en cuestión.⁴⁰ Un determinado gasto público será progresivo en toda la distribución si y solo si la curva de concentración del mismo está siempre por encima de la curva de Lorenz del ingreso de los hogares pre-acción fiscal (dominancia de Lorenz).

⁴⁰ Siempre que se representan porcentajes de participación en X respecto a cuantiles de la distribución de Y, se está frente a la curva de concentración de X respecto a Y. (Lambert, 1993).

Si la dominancia de Lorenz no se verifica –porque las curvas se cruzan una o más veces-, igualmente cualquier cálculo que resuma la desigualdad en un solo número –como el índice de Gini- permite una ordenación completa de las distribuciones de ingreso, es decir, cualquier par de distribuciones puede ser ordenado sin ambigüedad (Lambert, 1993). El índice de progresividad de Kakwani, que se basa en el índice de Gini, es el más popular entre los indicadores globales de progresividad y permite en cualquier caso indicar la progresividad (o no) de determinado gasto público. Por ejemplo, para el caso del gasto público en salud, el indicador de Kakwani se define como:

$K = \text{cuasi Gini (GPS Salud)} - \text{Gini (Ingreso antes de la Política Fiscal)}$.

Como se vio, el cuasi-Gini del gasto público se calcula de manera similar al Gini del ingreso, pero sobre la curva de concentración del gasto público. De ahí la distinción semántica.

Si $K < 0$, esto es, si el gasto público se distribuye más equitativamente que el ingreso antes de la política fiscal, dicho gasto contribuye a disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso siendo, por tanto, progresivo. Si, por el contrario, $K > 0$, el gasto público será regresivo.

Ahora bien, tan o más relevante que la pregunta respecto a la progresividad es saber si el gasto público social es pro-pobre o pro-rico. Si el porcentaje de gasto público total con que se benefician los hogares disminuye a medida que aumenta el nivel de ingreso de los mismos, se dice que el gasto es pro-pobre. De lo contrario, el gasto se define como pro-rico. Técnicamente, un ítem de gasto público social será pro-pobre si el cuasi-Gini de su distribución es negativo.

Es claro que un determinado programa de gasto público social puede ser progresivo –su importancia, en relación al ingreso de los hogares, disminuye a medida que aumenta el ingreso- y, a la vez, pro-rico -los estratos más ricos se benefician con un mayor porcentaje del gasto público en cuestión-. Un caso típico, como se verá en los resultados obtenidos en la CAN, es la educación universitaria.

Finalmente, y al igual que en el caso del sistema tributario, se evalúa el impacto redistributivo de los diferentes rubros del gasto público social a través del índice de Reynolds-Smolensky que compara la distribución del ingreso antes y después del gasto analizado. En este punto parece pertinente señalar que para cada gasto público social que resulte progresivo este índice computará, en forma automática e inmediata, una mejoría en la distribución del ingreso. No obstante, en la realidad es poco probable que sea éste el efecto de gastos como la educación que, aún en caso de tener niveles aceptables de calidad, exigen un proceso de maduración. Como señalan Machinea y Hopenhayn (2005), ésta es una de las razones que explica la aparente paradoja de un deterioro en la distribución del ingreso en América Latina entre 1990 y 2002 simultáneamente con un aumento de los rubros del gasto público social más progresivos (educación y salud, entre otros).

3.3. Gasto Público Social en Salud

El gasto público en salud resulta progresivo en los tres países de la CAN para los cuales se contó con la información necesaria para imputarlo: Bolivia, Colombia y Perú. Dicho de otro modo, en los tres casos este ítem del gasto público se distribuye más equitativamente que el ingreso antes de la política fiscal –con lo cual presenta un cuasi-Gini menor que el correspondiente a la distribución del ingreso y un Kakwani negativo- (ver *Cuadro 26*).

Cuadro 26

GASTO PÚBLICO EN SALUD			
<i>Deciles según Ingreso de los Hogares</i>			
1. Progresividad	Bolivia (1)	Colombia	Perú
Tasa efectiva GPS/Ingreso (en %)			
1ero -	40.9	18.7	17.9
2do -		9.2	7.3
2do +		0.2	1.0
1ero +	2.5	0.0	0.3
Gini Ingreso antes del GPS	0.556	0.537	0.535
Cuasi - Gini del GPS (si < 0 => pro-pobre)	0.252	-0.331	0.006
Kakwani (si < 0 => progresivo; si > 0 => regresivo)	-0.304	-0.868	-0.529
2. Redistribución	Bolivia	Colombia	Perú
Gini Ingreso después del GPS	0.543	0.527	0.530
Transferencia del 50%+ al 50%- Ganadores	0.65% 1 al 4	0.50% 1 al 6	0.27% 1 al 6
3. Quién recibe el gasto	Bolivia	Colombia	Perú
40% -	26.4%	67%	41%
20% +	34.8%	3%	22%
40% - / 20% +	0.8	20.3	1.8
1ero -	n/c	19%	10%
1ero +	n/c	1%	9%
<i>(1) Quintiles</i>			
<i>Memo: GPS considerado (como % del PIB)</i>			
GPS en Salud (en % del PIB)	2.8	4.3	2.5
% GPS en Salud considerado	100.0%	18.6%	40.0%

Fuente: Elaboración propia en base a Cossio (2005); Zapata y Ariza (2005); y Haughton (2005).

No obstante, solo en el caso de Colombia –régimen subsidiado- el gasto en salud es pro-pobre, es decir, el porcentaje del gasto total asignado a cada decil disminuye a medida que se avanza desde los deciles más pobres a los más ricos de la distribución del ingreso. Técnicamente, como se dijo, un ítem del gasto público es pro-pobre si su cuasi-Gini es negativo. Esto se da cuando el porcentaje acumulado del gasto asignado a un determinado punto de la distribución del ingreso supera al porcentaje acumulado de ingreso correspondiente a ese punto (por ejemplo: los dos deciles más pobres poseen el 5% del ingreso total y reciben el 35% del gasto público en salud).

En Colombia, el 40% más pobre de la población recibe casi el 70% del gasto público en salud del régimen subsidiado, mientras que el 20% más rico solo recibe el 3%. Por su parte, en Perú, el 40% más pobre recibe casi el doble de lo que recibe el 20% más rico (41% versus 22%, respectivamente). Finalmente, en Bolivia, el 40% más pobre recibe casi un 25% menos del gasto público en salud que recibe el 20% más rico (26% versus 35%, respectivamente) –siempre considerando los hogares ordenados según su ingreso per capita-.

Pese a esta superior focalización del gasto público en salud colombiano, el efecto redistributivo más importante se da en Bolivia. En este país, la redistribución que dicho gasto provoca en la distribución del ingreso equivale a una transferencia del 0.7% del ingreso (después del gasto

público) desde el 50% de los hogares más ricos al 50% de los hogares más pobres (contra el 0.5% de Colombia y el 0.3% de Perú). La razón está en la importancia del gasto público en salud en Bolivia, que alcanzó al 2.8% del PBI, contra el 0.8% en Colombia y el 1% en Perú para los años considerados en este análisis.

3.4. Gasto Público en Educación Pre -Escolar, Primaria y Secundaria

En los tres países analizados –Bolivia, Colombia y Perú–, el gasto público en educación básica (pre-escolar, primaria y secundaria) resultó no solo progresivo sino, además, pro-pobre. Esto no hace más que confirmar una realidad contrastada: el uso de la educación pública (primaria y secundaria) es cada vez menor a medida que se pasa de los hogares más pobres a los más ricos de la población. Dicho de otro modo, son los hogares pobres quienes hacen un mayor uso relativo de la educación pública.

Cuadro 27

GASTO PUBLICO EN EDUCACION PRE-ESCOLAR, PRIMARIA Y SECUNDARIA			
<i>Deciles según Ingreso de los Hogares</i>			
1. Progresividad	Bolivia (1)	Colombia	Perú
Tasa efectiva GPS/Ingreso (en %)			
1ero -	107.0	67.2	29.8
2do -		34.6	11.6
2do +		1.5	0.8
1ero +	1.1	0.2	0.3
Gini Ingreso antes del GPS	0.556	0.537	0.535
Cuasi - Gini del GPS (si < 0 => pro-pobre)	-0.046	-0.220	-0.088
Kakwani (si < 0 => progresivo; si > 0 => regresivo)	-0.602	-0.757	-0.623
2. Redistribución	Bolivia	Colombia	Perú
Gini Ingreso después del GPS	0.524	0.499	0.525
Transferencia del 50%+ al 50%-Ganadores	1.60%	1.90%	0.50%
	1 al 3	1 al 7	1 al 7
3. Quién recibe el gasto	Bolivia	Colombia	Perú
40% -	45%	56%	47%
20% +	12%	7%	14%
40% - / 20% +	3.7	8.6	3.3
1ero -	n/c	15.1%	11.8%
1ero +	n/c	1.0%	7.1%
<i>(1) Quintiles</i>			
<i>Memo: GPS en % del PIB (incluye Universidad)</i>	6.2	4.6	2.5

Fuente: Elaboración propia en base a Cossio (2005); Zapata y Ariza (2005); y Haughton (2005).

En Colombia, el 40% de los hogares más pobres recibe un porcentaje del gasto presupuestal en educación básica casi 9 veces superior al que recibe el el 20% de los hogares más ricos (56% versus 7%, respectivamente) lo cual parecería ser indicador de una superior focalización (en Bolivia y Perú este ratio es 3.7 y 3.3, respectivamente). Debe señalarse, no obstante, que en este caso no se trata de una focalización en el sentido estricto del término pues no hay un proceso de selección para admitir los niños de hogares pobres y rechazar a aquellos de hogares relativamente más ricos sino que, por el contrario, se trata de un proceso de “selección natural”. Por tanto, si la razón de un mayor uso relativo de la educación pública por parte de los hogares más pobres responde a que a la escuela privada, de superior calidad, solo acceden los hogares de mayores

ingreso, estaríamos ante el indicador de un problema más que ante el indicador de una correcta focalización del gasto público.

En este punto parece apropiado volver a señalar que en los diferentes trabajos no se evaluó la calidad de la educación recibida. Por el contrario, al ser el gasto en educación primaria y secundaria pro-pobre, se computa una mejor distribución del ingreso una vez recibido dicho gasto con lo que, implícitamente, se le está juzgando como positivo. Este no será necesariamente el caso si, como afirman expertos en el tema, en algunos países de América Latina la asistencia a la educación pública es una casi segura condena a un pronto fracaso estudiantil y, en consecuencia, a la imposibilidad de acceder a los empleos mejor remunerados.⁴¹

Hecha esta precisión, cabe señalar la importancia redistributiva de este ítem del gasto público. En Colombia, por ejemplo, la redistribución del ingreso equivale a una transferencia de casi el 2% del ingreso (después de dicho gasto) desde el 50% de los hogares más ricos al 50% de los hogares más pobres.

3.5. Gasto Público en Educación Universitaria

En los tres países analizados –Bolivia, Colombia y Perú–, el gasto público en educación universitaria es progresivo (casi proporcional en el caso de Bolivia) pero, a la vez, pro-rico, es decir, el porcentaje recibido de gasto público en educación universitaria crece a medida que se pasa de los tramos más bajos a los más altos en la escala de ingresos. Esto vuelve a confirmar otra realidad ya contrastada: quienes acceden relativamente más a la educación superior pertenecen a los hogares de mayores ingresos.

Cuadro 28

GASTO PUBLICO EN EDUCACION UNIVERSITARIA			
<i>Deciles según Ingreso de los Hogares</i>			
1. Progresividad	Bolivia (1)	Colombia	Perú
Tasa efectiva GPS/Ingreso (en %)			
1ero -	6.4	0.8	4.9
2do -		0.9	2.0
2do +		1.9	1.4
1ero +	1.7	0.6	0.7
Gini Ingreso antes del GPS	0.556	0.537	0.535
Cuasi - Gini del GPS (si < 0 => pro-pobre)	0.436	0.426	0.362
Kakwani (si < 0 => progresivo; si > 0 => regresivo)	-0.120	-0.111	-0.173
2. Redistribución	Bolivia	Colombia	Perú
Gini Ingreso después del GPS	0.553	0.536	0.533
Transferencia del 50%+ al 50%-	0.15%	0.05%	0.11%
Ganadores	1, 3 y 4	5 al 9	1 al 9
3. Quién recibe el gasto	Bolivia	Colombia	Perú
40% -	8%	9%	16%
20% +	44%	44%	40%
20% + / 40% -	5.7	5.0	2.6
1ero -	n/c	0.8%	2.8%
1ero +	n/c	20.5%	22.4%
<i>(1) Quintiles</i>			

Fuente: Elaboración propia en base a Cossio (2005); Zapata y Ariza (2005); y Haughton (2005).

⁴¹ Rey de Marulanda, Ugaz y Guzmán (2005).

El gasto público en educación universitaria que beneficia al 20% de los hogares de mayores ingresos es entre 2 veces y media (Perú) y 6 veces (Bolivia) superior al que beneficia al 40% de los hogares de menores ingresos.

Es claro que las implicancias de estos resultados no son directas, porque a la hora de evaluar la política educativa juegan, entre otros factores, la externalidad positiva de una educación de alto nivel. Aún así, debe tenerse presente que el costo por alumno universitario para el Estado es más de cinco veces superior al costo por alumno de enseñanza primaria -Cossio (2005) y Haughton (2005)-.

3.6. Gasto Público en Pensiones

La evaluación del impacto distributivo de las pensiones, cuyo efecto neto se verifica a lo largo del ciclo de vida, introduce problemas en un enfoque anual⁴² como el que aquí se realiza. Antes que nada, parece claro que solo habrá efecto redistributivo si no hubo una contraprestación equivalente. Como señala Gimeno (2005), no se podría considerar redistributivo un sistema de pensiones basado en la capitalización individual del mismo modo que no se considera redistributivo el gasto en un servicio o un préstamo.

Si, en términos actuariales, las pensiones recibidas por los pasivos actuales fueran superiores a las contribuciones realizadas durante el período activo, sería pertinente incluir la diferencia como transferencia pública. Del mismo modo, si las pensiones recibidas fuesen actuarialmente inferiores a las contribuciones realizadas durante la vida activa, sería pertinente considerar la diferencia como un impuesto. La correcta determinación de si se está ante una u otra situación no es posible en el contexto de un enfoque anual; por el contrario, solo puede realizarse mediante un enfoque de ciclo vital (y sin entrar en todos los problemas metodológicos que supone realizarlo).

En consecuencia, en los trabajos realizados se han incluido las pensiones dentro de los ingresos originales de los hogares (ingresos antes de la política fiscal), en el supuesto de que son el beneficio (actuarialmente equivalente) recibido por una contribución anterior (al igual que los ingresos por intereses son la remuneración a un depósito previamente realizado). De todos modos, y a título informativo, se informa el impacto de las pensiones sobre la distribución del ingreso original en el caso de Bolivia y Ecuador.

La principal razón por la que se ha decidido analizar el impacto de las pensiones en el caso boliviano es por su importancia: 34% del gasto corriente, más de 4% del PIB (Cossio, 2005). Esta elevada cifra se debe a que luego de la reforma del sistema de pensiones boliviano en 1997, que dio lugar a un sistema sustitutivo, en el que la capitalización individual reemplaza totalmente al sistema público de reparto, el gasto en pensiones del antiguo sistema lo cubre en su totalidad el gobierno. Este gasto, por tanto, no está asociado a política social alguna sino a una obligación financiera que asumió el Estado y que se irá extinguiendo junto con la vida de sus actuales beneficiarios.

Tal cual se observa en el *Cuadro 29*, en Bolivia, el gasto público en pensiones resulta progresivo aunque pro-rico. El 20% de los hogares más ricos recibe un 39% del total de pensiones pagadas mientras que el 40% más pobre recibe un 23%. En Ecuador, por el contrario, las pensiones se

⁴² Solo se cuenta con la información de los ingresos recibidos por los individuos de la muestra en el año de realización de la encuesta.

distribuyen en forma ligeramente más desigual que el gasto antes de la política fiscal y son, por tanto, levemente regresivas, siendo su impacto redistributivo casi insignificante.

Cuadro 29

GASTO PÚBLICO EN PENSIONES		
<i>Deciles según Ingreso de los Hogares</i>		
1. Progresividad	Bolivia (1)	Ecuador
Tasa efectiva GPS/Ingreso (en %)		
1ero -	53.8	0.27
2do -		0.41
2do +		0.77
1ero +	3.9	0.84
Gini Ingreso antes del GPS	0.556	0.408
Cuasi - Gini del GPS (si < 0 => pro-pobre)	0.294	0.487
Kakwani (si < 0 => progresivo; si > 0 => regresivo)	-0.262	0.080
2. Redistribución	Bolivia	Ecuador
Gini Ingreso después del GPS	0.540	0.408
Transferencia del 50%+ al 50%- Ganadores	0.8%	0.0%
	1 al 4	7 al 10
3. Quién recibe el gasto	Bolivia	Ecuador
40% -	22.9%	9.8%
20% +	38.4%	51.4%
40% - / 20% +	0.6	0.2
1ero -	n/c	0.8%
1ero +	n/c	33.4%
<i>Memo:</i>		
<i>Pensiones (en % del PBI)</i>	4.4	2.2
<i>(1) Quintiles</i>		

Fuente: Elaboración propia en base a Cossio (2005); y Arteta (2005).

3.7. Gasto Público Social Focalizado

Como se adelantó, aquí gasto público social focalizado (o asistencia social), en línea con Lindert, Skoufias y Shapiro (2005), se refiere a las transferencias públicas –monetarias o en especie-, habitualmente no contributivas, que tienen como objetivo central reducir la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso a través de la asistencia focalizada a individuos u hogares pobres.

En Perú, este rubro del gasto público social, que en el 2000, año base del análisis para este país, representó un 1.9% del PBI, se compone básicamente de transferencias de alimentos. La encuesta utilizada -ver Haughton (2005)- permite imputar los siguientes subsidios sociales: “desayuno escolar”, “vaso de leche”, “comedor popular”, “club de madres”, canasta familiar -“PANFAR”-, “alimento por trabajo”, “donación directa de alimentos”, “papilla u otros alimentos para menores”, uniformes escolares, y libros y materiales.

Por su parte, en Ecuador, la encuesta utilizada -ENIGHU- ha permitido imputar el Bono de Desarrollo Humano, transferencia monetaria que representó un 0.7% del PBI en el 2003, año base

del análisis para este país. Por el contrario, dicha encuesta no identifica a los beneficiarios de otros Programas Sociales, que totalizan un 0.4% del PBI y que, por tanto, no han sido analizados.

Actualmente reciben el Bono de Desarrollo Humano aproximadamente 1.166.000 personas pobres (entre las cuales se encuentran las madres, los discapacitados y las personas de la tercera edad que viven en condiciones de pobreza). La transferencia estimada a partir de la ENIGHU es muy inferior a la efectivamente realizada por el gobierno pues dicha encuesta tiene cobertura urbana y la mayoría de quienes califican como beneficiarios de este subsidio viven en el sector rural, la zona más pobre del país. (Ver Arteta, 2005).

También se incluyen aquí los subsidios para la adquisición de vivienda otorgados en Colombia, aunque representan una fracción menor del total del gasto público social focalizado (2.7 puntos del PBI, según CEPAL 2005a).

Cuadro 30

GASTO PÚBLICO - GPS FOCALIZADO			
<i>Deciles según Ingreso de los Hogares</i>			
1. Progresividad	Colombia (1)	Ecuador (2)	Perú (3)
Tasa efectiva GPS/Ingreso (en %)			
1ero -	0.6	0.97	44.6
2do -	0.0	0.54	19.0
2do +	0.1	0.07	1.0
1ero +	0.0	0.01	0.1
Gini Ingreso antes del GPS	0.537	0.408	0.535
Cuasi - Gini del GPS (si < 0 => pro-pobre)	0.089	-0.219	-0.191
Kakwani (si < 0 => progresivo; si > 0 => regresivo)	-0.448	-0.627	-0.726
2. Redistribución	Colombia	Ecuador	Perú
Transferencia del 50%+ al 50%-Ganadores	0.0%	0.0%	0.7%
	1, 3 y 5	1 al 7	1 al 6
3. Quién recibe el gasto	Colombia	Ecuador	Perú
40% -	31.3%	58%	52%
20% +	25.0%	13%	9%
40% - / 20% +	1.3	4.3	5.6
1ero -	10%	17%	14%
1ero +	14%	4%	2%
<i>Memo:</i>			
GPS Focalizado (en % del PBI)	2.7	1.1	1.9
% GPS considerado	2.0%	66.3%	100.0%
<i>(1) Vivienda, (2) Bono de Desarrollo Humano, (3) Subsidios sociales</i>			

Fuente: Elaboración propia en base a Zapata y Ariza (2005); Arteta (2005); y Houghton (2005).

Tanto en Perú como en Ecuador los rubros analizados resultan muy progresivos. Dicho de otro modo, en ambos casos estos rubros del gasto público social se distribuyen más equitativamente que el ingreso antes de la política fiscal –con lo cual presentan un cuasi-Gini menor que el correspondiente a la distribución del ingreso y un Kakwani negativo- (ver Cuadro 30).

También en ambos casos el gasto focalizado resulta pro-pobre, es decir, el porcentaje del gasto asignado a cada decil disminuye a medida que se avanza desde los deciles más pobres a los más ricos de la distribución del ingreso. Técnicamente, como se dijo, un ítem del gasto público es pro-pobre si su cuasi-Gini es negativo. En Perú, mientras que el 20% más rico recibe un 9% de los

subsidios sociales, el 40% más pobre de la población recibe el 52%, 5 veces y media más. Por su parte, en Ecuador, y teniendo muy presente la ya señalada limitación de imputar con una encuesta urbana un beneficio que recae mayoritariamente en el sector rural, se ha estimado que el 20% más rico recibe un 13% del Bono de Desarrollo Humano mientras el 40% más pobre recibe un 58% del mismo, casi 4 veces y media más.

Si se considera como medida aproximada de la focalización del gasto público el ratio entre lo que recibe el 40% más pobre y el 20% más rico, puede verse para Perú, que es el país para el que se cuenta con información de todos los rubros, la superior focalización de los subsidios sociales respecto al resto de los ítems del gasto público social. En efecto, este ratio es igual a 1.8 para salud, 3.3 para educación básica, 0.4 para educación universitaria y 56 para los subsidios sociales, tal cual se acaba de comentar.

4. IMPACTO DE LA POLITICA FISCAL

En este capítulo se realiza una evaluación del impacto redistributivo conjunto del sistema tributario y del gasto público social. Los modelos de microsimulación de impuestos y prestaciones de la OCDE (2004a) –más frecuentemente llamados modelos *tax-benefit*- también tienen como objetivo, entre otros, hacer posible la comparación del efecto de la política fiscal sobre el bienestar de los individuos en países con diferentes figuras impositivas y sistemas de prestaciones. Para la OCDE, dos ejemplos muestran claramente la necesidad de considerar conjuntamente impuestos y transferencias (gasto público social) para evaluar el efecto final de la política fiscal: (i) las transferencias sociales están sometidas a impuestos en algunos países y (ii) muchas de las prestaciones se otorgan a través de reducciones en la base imponible o deducciones en la cuota del impuesto a la renta personal (gasto tributario).⁴³

Los modelos *tax-benefit* simulan los efectos de impuestos y transferencias sobre el ingreso familiar. Calculan, aplicando la normativa de cada país, los impuestos directos pagados, las prestaciones sociales recibidas y el ingreso neto final. Los impuestos generalmente considerados son el impuesto a la renta personal y las contribuciones de los trabajadores a la Seguridad Social. Dentro de las prestaciones, las transferencias monetarias que atienden situaciones de desempleo son las más importantes (prestaciones contributivas y asistenciales por desempleo).⁴⁴ La realidad de los países subdesarrollados, con alta participación de la tributación indirecta y de las transferencias no monetarias, hace obligatorio, por comprehensivo, el tratamiento metodológico que se ha planteado en los países de la CAN.

4.1. Impacto del Sistema Tributario

Se ha decidido centrar los comentarios de este último capítulo en aquellos países que han contado con información para imputar un porcentaje relevante tanto de los impuestos como del gasto público social. Por ese motivo, las referencias serán a Bolivia, Colombia y Perú. Ante esto, es necesario apresurarse a dejar constancia que, a diferencia de estos tres países, en Ecuador el sistema tributario en su conjunto resulta progresivo, aún considerando como indicador de bienestar el ingreso de los hogares. Este resultado se explica, básicamente, porque el IVA resulta progresivo: aún cuando se toma como variable de referencia el ingreso, genera una redistribución positiva del ingreso de 2 puntos del Gini.⁴⁵

A la hora de extraer conclusiones globales de este tipo de estudios es necesario evaluar si los impuestos comprendidos en cada uno de los análisis (países) representan porcentajes relevantes y similares de la recaudación total. Efectivamente, comparar los resultados de un estudio que ha analizado para el País A el impacto de impuestos que recaudan un 90% de la recaudación total con los del País B que, por problemas de información, solo ha considerado impuestos que recaudan un 30% del total, no parece correcto.

⁴³ Ejemplos citados por Urbanos y Utrilla (2001).

⁴⁴ Para una descripción de los modelos *tax-benefit* y dos aplicaciones al caso español, véase Pazos y Sastre (2003).

⁴⁵ La explicación está, básicamente, en la mejoría sustantiva de la distribución del ingreso comparada con la utilizada por Roca y Vallarino (2003), en tanto el cuasi-Gini del IVA estimado es similar en ambos estudios.

En el *Cuadro 31* figura el porcentaje del total de ingresos tributarios (sin Seguridad Social ni superávit de las empresas públicas) que representan los impuestos considerados en el análisis para Bolivia, Colombia y Perú. En todos los casos los porcentajes son significativos y, a la vez, similares entre sí, lo que, en principio, habilita a comparar los resultados obtenidos.

Cuadro 31

IMPUESTOS	Bolivia (1)	Colombia	Perú
<i>Deciles según Ingreso per capita de los hogares</i>			
1. Progresividad			
Tasa efectiva Impuesto/Ingreso (en %)			
1ero -	24.34	12.89	36.29
2do -		10.47	16.05
2do +		6.67	8.81
1ero +	14.06	8.68	9.08
Gini Ingreso antes de la Política Fiscal	0.556	0.537	0.535
Cuasi - Gini Impuestos	0.498	0.532	0.460
Kakwani (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	-0.058	-0.005	-0.075
2. Redistribución			
Gini Ingreso después de Impuestos	0.567	0.537	0.543
Reynolds-Smolensky (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	-0.011	0.000	-0.008
Perdedores	1 al 4	1 al 3, 6 y 10	1 al 6
Pérdida del 40% - (% del Ingreso)	-0.5%	-0.1%	-0.5%
Ganancia del 10% + (% del Ingreso)	1.1%	-0.4%	0.3%
3. Quién paga los impuestos			
40% -	9%	12%	15%
20% +	57%	62%	53%
20% + / 40% -	6.4	5.3	3.6
<i>Memo:</i>			
Ingresos Tributarios -sin Seg Soc ni Sup EP- (% del PBI)	18.1	15.6	12.2
Impuestos considerados (% del PBI)	11.5	7.7	7.6
% de impuestos considerados	63.5	49.4	62.3
<i>(1) Quintiles</i>			

Fuente: Elaboración propia en base a Cossio (2005); Zapata y Ariza (2005); y Haughton (2005).

En estos tres países, el sistema tributario -en rigor, los impuestos considerados- resulta regresivo y el mayor deterioro en la distribución del ingreso, producto de dicha regresividad, se da en Bolivia, donde el Gini después de impuestos es 1.1 puntos porcentuales superior al de antes de impuestos.

El diseño actual del sistema tributario determina que el 10% más rico de la población reciba una transferencia de 1.1% y 0.3% del ingreso después de impuestos en Bolivia y Perú, respectivamente. En ambos países, el 40% más pobre, por el contrario, realiza una transferencia de 0.5% del ingreso después de impuestos. Por tanto, en países con una mala distribución del ingreso, consecuencia, como se vio, de una muy alta participación en el mismo del 10% más rico (4.3 y 2.5 veces más que el 40% más pobre en Bolivia y Perú, respectivamente), el sistema tributario acaba reforzando la concentración del ingreso en el decil más rico. La cuestión no es que el sistema tributario se vuelva la herramienta de redistribución por excelencia -ése es el papel del gasto público social-, pero no es insensato afirmar que un rediseño y cobro efectivo de los impuestos a la renta personal en la región debería contribuir a corregir este efecto indeseado del diseño actual. Debe señalarse que en Colombia el 10% más rico de la población está entre los perdedores y transfiere al resto de la sociedad un 0.4% del ingreso después de impuestos.

En los tres casos, el 20% más rico de la población paga entre 3 veces y media (Perú) y 6 veces y media más (Bolivia) impuestos que el 40% más pobre de la población.

En el Cuadro 32 se presenta el impacto en la distribución del ingreso del sistema tributario de cada uno de los quince países de la EU 15.⁴⁶ En la comparación con los países de la CAN, es importante remarcar dos aspectos de por sí notorios: la mayor presión tributaria y, en particular, el fuerte peso en la recaudación del impuesto a la renta personal, progresivo y redistributivo, salvo excepciones. En consecuencia, los sistemas tributarios de estos países resultan progresivos –con las interesantes excepciones de Dinamarca, Finlandia y Suecia- y generan, en el promedio de la UE 15, una mejoría en la distribución del ingreso de 2.5 puntos porcentuales del Gini, tal cual se ve en el Cuadro 32.⁴⁷

Cuadro 32

EU 15 - Distribución del Ingreso antes y después de Impuestos - 2001						
	Gini Ingreso Original (1)	Gini Ingreso después de Impuestos (2)	Variación absoluta [(1)-(2)] x 100	Variación porcentual [(1)-(2)] / (1)	Recaudación Tributaria 2001 % del PBI	Impuesto a la Renta Personal 2001 % del PBI
Alemania	0.3868	0.3467	4.0	10.4%	36.9	10.0
Austria	0.3379	0.2944	4.4	12.9%	45.4	10.4
Bélgica	0.4188	0.3855	3.3	8.0%	45.8	14.5
Dinamarca	0.4373	0.4580	-2.1	-4.7%	49.8	26.3
España	0.4209	0.3785	4.2	10.1%	35.2	6.9
Finlandia	0.4437	0.4446	-0.1	-0.2%	46.1	14.1
Francia	0.3776	0.3568	2.1	5.5%	45.0	8.0
Grecia	0.4261	0.3939	3.2	7.6%	36.9	5.4
Holanda	0.3480	0.3228	2.5	7.2%	39.5	6.5
Irlanda	0.4782	0.4528	2.5	5.3%	29.9	8.9
Italia	0.4275	0.4064	2.1	4.9%	42.0	10.9
Luxemburgo	0.3712	0.3234	4.8	12.9%	40.7	7.2
Portugal	0.4442	0.4056	3.9	8.7%	33.5	6.0
Reino Unido	0.4705	0.4610	0.9	2.0%	37.3	11.3
Suecia	0.4066	0.4276	-2.1	-5.2%	51.4	16.4
EU 15	0.4165	0.3920	2.5	5.9%	41.0	10.9

Fuente: Elaboración propia en base a Euromod.

⁴⁶ Estadísticas de EUROMOD sobre Distribución y descomposición del Ingreso Disponible, obtenidas en www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/emodstats/DecompStats.pdf, en junio de 2006, usando la versión No. 31A.

⁴⁷ Son necesarias dos aclaraciones respecto al uso de los datos de EUROMOD: (i) Se trata de datos agregados por lo que los índices de Gini calculados sobre los mismos son menores a los que se obtendrían sobre los microdatos. No obstante, como el objetivo es la comparación entre los Ginis antes y después de impuestos y GPS, la debilidad no es demasiado relevante. (ii) Los datos agregados de EUROMOD están ordenados según el ingreso disponible (per capita de los hogares). Por tanto, no es posible en las estimaciones aquí hechas reordenar los datos una vez calculado el ingreso después de impuestos (o después de beneficios). Es sabido, por tanto, que se sobrestima su impacto, porque la diferencia de Ginis no solo captura el efecto distributivo (puro) sino también el llamado “efecto reordenación”. Ver Lambert (1993).

4.2. Impacto del Gasto Público Social

El gasto público social -en rigor, los rubros considerados- ha resultado progresivo en Bolivia, Colombia y Perú, los tres países que contaron con información para realizar un análisis del mismo. En Colombia y Perú es, además, pro-pobre, característica que no se verifica para Bolivia donde, en su conjunto, el gasto público analizado -salud y en educación-⁴⁸ resultó progresivo pero, a la vez, pro-rico.

Cuadro 33

GASTO PUBLICO SOCIAL	Bolivia (1)	Colombia	Perú
<i>Deciles según Ingreso per capita de los hogares</i>			
1. Progresividad			
<i>Tasa efectiva GPS/Ingreso (en %)</i>			
1ero -	154.33	90.41	97.17
2do -		46.37	39.82
2do +		3.72	4.27
1ero +	5.25	0.87	1.39
Gini Ingreso antes de Política Fiscal	0.556	0.537	0.535
Cuasi - Gini GPS	0.153	-0.132	-0.025
Kakwani (si < 0 => progresivo; si > 0 => regresivo)	-0.403	-0.669	-0.560
2. Redistribución			
Gini Ingreso después de Impuestos	0.511	0.487	0.500
Reynolds-Smolensky (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	0.045	0.050	0.035
Ganadores	1 al 4	1 al 7	1 al 7
Ganancia del 40% -	2.8%	3.0%	2.0%
Pérdida del 10% +	-4.1%	-3.0%	-2.0%
3. Quién recibe el GPS			
40% -	31.1%	49.9%	41.6%
20% +	26.3%	12.0%	18.7%
40% - / 20% +	1.2	4.2	2.2
<i>Memo:</i>			
GPS considerado (% del PBI)	8.0	5.5	5.5
GPS (% del PBI)	17.2	8.2	10.1
% del GPS considerado	47%	67%	54%
<i>(1) Quintiles</i>			

Fuente: Elaboración propia en base a Cossio (2005); Zapata y Ariza (2005); y Haughton (2005).

Respecto a la focalización del gasto público social, el 40% más rico recibe entre un 20% más (Bolivia) y 4 veces más (Colombia) que el 10% más rico.

El impacto en la distribución del ingreso, tal cual se ha venido comentando, es significativamente mayor que el del sistema tributario. Es ilustrativo de la superior capacidad redistributiva del gasto público social sobre el sistema tributario reparando en que dicho gasto puede representar más del 150% del ingreso original del 10% más pobre, como sucede en Bolivia. Más globalmente, el Gini después del gasto público social cae entre 3.5 puntos porcentuales en el caso de Perú y 5 puntos porcentuales en el de Colombia. La transferencia que recibe el 40% más pobre de la población

⁴⁸ Por las razones ya citadas, no se han considerado las pensiones.

como consecuencia de la política de gasto público social va desde 2% del ingreso después de dicho gasto, en el caso de Perú, a 3% en el de Colombia.

A efectos comparativos, en el *Cuadro 34* se presenta el impacto en la distribución del ingreso del gasto público social (GPS) en cada uno de los quince países de la EU 15. El GPS incluye el gasto en educación, en salud y en protección social (seguridad social y asistencia social). El promedio del GPS para estos quince países es de 24 puntos del PBI, más del doble del GPS promedio en los países andinos, aproximadamente 11 puntos del PBI. Consecuentemente, el impacto redistributivo es muy superior al que se estima para la CAN. En efecto, el índice de Gini de la distribución del ingreso cae, en promedio, casi 9 puntos porcentuales luego de los beneficios del gasto público social.

Cuadro 34

EU 15 - Distribución del Ingreso antes y después de Beneficios - 2001					
	Gini Ingreso Original (1)	Gini Ingreso después de Beneficios (a) (2)	Variación absoluta $[(1)-(2)] \times 100$	Variación porcentual $[(1)-(2)] / (1)$	GPS 2001 % PBI
Alemania	0.3868	0.3055	8.1	21.0%	27.4
Austria	0.3379	0.2695	6.8	20.2%	26.0
Bélgica	0.4188	0.3225	9.6	23.0%	27.2
Dinamarca	0.4373	0.3063	13.1	30.0%	29.2
España	0.4209	0.3578	6.3	15.0%	19.6
Finlandia	0.4437	0.3233	12.0	27.1%	24.8
Francia	0.3776	0.3016	7.6	20.1%	28.5
Grecia	0.4261	0.3620	6.4	15.0%	24.3
Holanda	0.3480	0.2705	7.8	22.3%	21.8
Irlanda	0.4782	0.3464	13.2	27.6%	13.8
Italia	0.4275	0.3360	9.2	21.4%	24.4
Luxemburgo	0.3712	0.2680	10.3	27.8%	20.8
Portugal	0.4442	0.3835	6.1	13.7%	21.1
Reino Unido	0.4705	0.3434	12.7	27.0%	21.8
Suecia	0.4066	0.2940	11.3	27.7%	28.9
EU 15	0.4165	0.3283	8.8	21.2%	24.0

(a) Incluye pensiones públicas netas (pensiones - contribuciones)
Fuente: *Elaboración propia en base a Euromod.*

4.3. Impacto global de la Política Fiscal

Conjuntamente considerados, el sistema tributario y el gasto público social resultan progresivos en Bolivia, Colombia y Perú. A la vez, cabe afirmar que el efecto redistributivo de la política fiscal resulta modesto, tanto (i) en relación al problema original –la mala distribución del ingreso– como (ii) en relación a la redistribución que obtiene la política fiscal de los países desarrollados.

En efecto, como se observa en el *Cuadro 35*, el aumento en la participación en el ingreso del 40% más pobre va desde 1.7% en el caso de Perú a 3.1% en el caso de Colombia. Teniendo en cuenta que, según los estudios realizados, la participación en el ingreso del 40% más pobre es entre 10 veces (en Bolivia) y 6 veces (en Colombia y Perú) menor a la del 20% más rico –recordar *Cuadro*

3- parece claro que el efecto redistributivo de la política fiscal es muy inferior a la magnitud del problema.

Cuadro 35

IMPUESTOS + GPS	Bolivia	Colombia	Perú
<i>Deciles según Ingreso per capita de los hogares</i>			
1. Progresividad			
Tasa efectiva (GPS - Impuestos) / Ingreso (en %)			
1ero -	129.99	77.52	60.89
2do -		35.91	23.78
2do +		-2.95	-4.55
1ero +	-8.81	-7.82	-7.69
2. Redistribución			
Gini Ingreso antes de Política Fiscal	0.556	0.537	0.535
Gini Ingreso después de Impuestos	0.567	0.537	0.543
Gini Ingreso después de GPS	0.511	0.487	0.500
Gini Ingreso después de Política Fiscal	0.513	0.483	0.504
Reynolds-Smolensky (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	0.043	0.054	0.031
Perdedores	5	8 al 10	8 al 10
Ganancia del 40% -	2.8%	3.1%	1.7%
Pérdida del 10% +	-3.8%	-3.5%	2.0%

Fuente: Elaboración propia en base a Cossio (2005); Zapata y Ariza (2005); y Haughton (2005).

Por otra parte, también en el *Cuadro 35* puede observarse que el índice de Gini de la distribución del ingreso después de la política fiscal cae entre 3 (Perú) y 5.4 puntos porcentuales (Colombia).

En el *Cuadro 36* se expone el efecto conjunto del sistema tributario y el gasto público social en cada uno de los países de la UE 15. En estos quince países, el efecto conjunto del sistema tributario y el gasto público social -ambos, como se vio, con un peso en relación al PIB muy superior al de los países de la CAN- es una reducción de más de 12 puntos porcentuales del índice de Gini, más de 2 veces y media superior al estimado para estos tres países de la CAN.

No obstante, es preciso situar en su justo término las posibilidades de la política fiscal y no pedirle más de lo que puede dar en términos redistributivos. Por ejemplo, si en Colombia se incrementase la recaudación del actual IRPF en 1 punto del PIB y con dicha recaudación adicional se financiase un aumento equivalente del gasto público social realizado con la misma focalización que el régimen subsidiado de salud –la mejor-, se obtendría:

- (a) un aumento de 10% en la participación del ingreso del 40% más pobre (de 10.2% a 11.3);
- y
- (b) un aumento de 25% en la participación del ingreso del 10% más pobre (de 1.2% a 1.5%).

Cuadro 36

EU 15 - Distribución del Ingreso antes y después de Impuestos - 2001				
	Gini Ingreso Original (1)	Gini Ingreso después de Política Fiscal (2)	Variación absoluta $[(1)-(2)] \times 100$	Variación porcentual $[(1)-(2)] / (1)$
Alemania	0.3868	0.2538	13.3	34.4%
Austria	0.3379	0.2230	11.5	34.0%
Bélgica	0.4188	0.2627	15.6	37.3%
Dinamarca	0.4373	0.2568	18.1	41.3%
España	0.4209	0.3128	10.8	25.7%
Finlandia	0.4437	0.2848	15.9	35.8%
Francia	0.3776	0.2777	10.0	26.5%
Grecia	0.4261	0.3269	9.9	23.3%
Holanda	0.3480	0.2347	11.3	32.6%
Irlanda	0.4782	0.3038	17.4	36.5%
Italia	0.4275	0.3369	9.1	21.2%
Luxemburgo	0.3712	0.2142	15.7	42.3%
Portugal	0.4442	0.3425	10.2	22.9%
Reino Unido	0.4705	0.3086	16.2	34.4%
Suecia	0.4066	0.2613	14.5	35.7%
EU 15	0.4165	0.2913	12.5	30.1%

Fuente: Elaboración propia en base a Euromod.

4.4. Conclusiones

La inserción internacional determina la especialización en el comercio, con sus importantes consecuencias en el avance tecnológico, los mercados laborales y la estructura de la propiedad, que afectan la distribución del ingreso y su evolución. Conceptualmente, es probable que buena parte de la inequidad latinoamericana esté relacionada con su papel en el comercio internacional. Al ser una región productora de *commodities*, y en especial de actividades extractivas de recursos naturales no renovables, que se ha desindustrializado, su patrón de distribución tiende a concentrar del ingreso.

Considerando conjuntamente la tributación y gasto social, el efecto redistribuidor de la política fiscal en los países andinos es positivo aunque insuficiente, y puede mejorarse en forma significativa. Esto puede conseguirse mediante un aumento de la carga impositiva total –dado que la recaudación efectiva es menor a la potencial-, una mayor recaudación de la imposición a la renta personal -que tiene un fuerte potencial redistribuidor-, y una mayor eficacia en la focalización del gasto público en los más pobres, dados los altos niveles de pobreza (50%).

El efecto conjunto de la tributación en la distribución del ingreso es levemente regresivo para los tres países analizados. En un comparativo internacional, esto se debe a la poca capacidad recaudatoria del impuesto personal a la renta.

Respecto del IVA, el pilar de la recaudación impositiva en el mundo en desarrollo, tiene una productividad muy baja en los países andinos por su diseño y administración. Su impacto en la

equidad vertical es modesto, presentando, aún cuando se considera como indicador de bienestar el ingreso, una moderada regresividad en Bolivia y Colombia y algo mayor en Perú -donde las exoneraciones parecerían estar incorrectamente diseñadas-, en tanto en Ecuador y Venezuela es levemente progresivo.

Considerando, adicionalmente, que el impuesto pago por el 20% más rico es varias veces el recaudado sobre el 40% más pobre –más de tres veces en promedio- parece claro que debería tenderse a su generalización, facilitando su administración, y focalizar el aumento de recaudación a la reducción de los niveles indigencia (20%) tal como lo prevé la Decisión No. 599 de la Comunidad Andina de Naciones.⁴⁹

Los impuestos selectivos presentan una capacidad redistributiva muy limitada. Las cargas sobre bebidas alcohólicas, no alcohólicas y derivados del tabaco tienden a ser casi neutrales en términos de equidad vertical. Esto indica que no es viable hacer políticas redistributivas con los impuestos selectivos, incluyendo los suntuarios, y esto aún antes de considerar los problemas de contrabando e informalidad asociados al aumento de la presión impositiva sobre estos bienes.

Respecto a los impuestos a los combustibles, si además de estimar el impacto directo del consumo de gasolinas (progresivo) se considera el impacto indirecto en el consumo de los hogares (regresivo: transporte público, consumo en el hogar, etc.), el efecto neto resulta significativamente regresivo. Como contracara, el subsidio de las gasolinas resulta regresivo además de costoso fiscalmente. El balance entre el uso del impuesto como carga de servicio por el uso de vías terrestres sin peaje o como insumo productivo y la equidad vertical requieren analizar soluciones tecnológicas y administrativas innovativas ante el ajuste a los precios del crudo.

La imposición a la renta personal, instrumento tributario casi único con capacidad redistributiva en el mundo, resulta tan progresivo como inocuo en su impacto redistribuidor por su escasa recaudación (en promedio, menor al 1% del producto). Si bien América Latina en su conjunto no recauda bien el impuesto, en países de un ingreso per capita relativamente mayor (Argentina, Brasil, Chile, México o Uruguay) el impuesto recauda más del doble. Inclusive, países con un ingreso per capita mayor que los anteriores –por ejemplo, los nuevos integrantes de la Unión Europea y algunos países asiáticos y del Norte de África- más que lo quintuplican. Por lo anterior, es claro que los diseños integral y multicelular del impuesto personal han fracasado en América Latina en general y, por ende, deben considerarse las nuevas formas de imposición a la renta (incluyendo los componentes empresarial e internacional) como el dual y el lineal. Más aún, dado que el diseño actual de los sistemas tributarios de los países de la región determina que la participación en el ingreso después de impuestos del 10% más rico crezca respecto a su participación antes de impuestos, parece claro que el impuesto a la renta personal debería contribuir a corregir esta situación.

El acumulado del gasto público social presenta un impacto redistributivo mucho mayor que los impuestos. Esto se refleja en una corrección del índice de Gini de más de 5 puntos, cerca de la mitad del efecto de las economías desarrolladas (OCDE).

El gasto en educación en los tres países andinos estudiados es progresivo y además pro-pobre en la educación primaria y secundaria, en tanto la educación universitaria si bien es progresiva resulta pro-rica. La universidad pública es aprovechada por los más pudientes en una relación de

⁴⁹ Decisión Andina 599, de Armonización de Aspectos Sustanciales y Procedimentales de los Impuestos Tipo Valor Agregado

cinco a uno, con la excepción de Perú donde es dos veces y media más. Adicionalmente, el costo por alumno universitario es cinco veces superior al de la enseñanza primaria. Por tanto, se hace perentorio analizar los efectos de la educación universitaria en los ingresos y las posibles externalidades de la educación superior para definir su política de financiación. En definitiva, mayores erogaciones en educación básica tendrán un doble efecto: mejorar la competitividad laboral y favorecer la equidad vertical, evitando que su mala calidad constituya una trampa para el ascenso social.

El gasto en salud es muy progresivo en los tres países con los que se contó con información para analizarlo, pero solamente resulta pro-pobre en el caso del régimen subsidiado de Colombia, lo que muestra que existe capacidad administrativa de focalizar correctamente el gasto.

Respecto a los sistemas de pensiones, su papel redistributivo no es central, máxime a partir de las reformas introducidas en cuatro de los cinco países (excepto Venezuela), que introdujeron un componente actuarial. No obstante, corresponde anotar que los sistemas actuariales, privatizados o no, no suelen resolver completamente los problemas de cobertura y suficiencia de la pensión mínima vital. Por ello, constituyen un riesgo para la sostenibilidad fiscal de largo plazo, y si el nivel de cobertura del sistema y/o la tasa de reemplazo son muy bajos obligarán a los Estados a complementar los beneficios del sistema.

En relación al gasto social focalizado, si se considera como medida aproximada de focalización el ratio entre lo que recibe el 40% más pobre y el 20% más rico, puede verse que Perú -que es el país para el que se cuenta con información de todos los rubros- tiene una superior focalización de los subsidios sociales que el resto de los ítems de su gasto público social. En efecto, este ratio es igual a 1.8 para salud, 3.3. para educación básica, 0.4 para educación universitaria y 5.6 para los subsidios sociales. Con márgenes tan altos de pobreza e indigencia como los presentes en los países andinos, el margen de actuación del gasto focalizado es amplio, porque la atención a la emergencia es clave para la cohesión social. Sin embargo, debe recordarse que el gasto focalizado tiene un límite en cantidad (bienes y servicios y monto otorgado), por encima del cual crea incentivos perversos.

Por último, es importante recalcar que el objetivo de los trabajos contenidos en este libro es iniciar un comparativo que permita evaluar algunas políticas aplicadas y, a través del tiempo, la evolución de cada país. Adicionalmente, este esfuerzo por estudiar la equidad fiscal, tanto de los ingresos como gastos fiscales, hace necesario mejorar la información y la metodología de análisis con un mayor énfasis en la medición de la efectividad del gasto público social.

BIBLIOGRAFÍA

ARENAS, A. y C. MESA-LAGO (2006): "The structural pension reform in Chile: effects, comparison with other Latin american reforms, and lessons". *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 22, No. 1.

ARENAS, A. (2005): "Reformas a los sistemas de pensiones. Efectos institucionales y fiscales. Informe de Colombia. Mimeo. BID. – Cooperación Técnica Española.

ARENAS, A. y M. LLANES (2005): "Reformas a los sistemas de pensiones. Efectos institucionales y fiscales. Informe de Colombia. Mimeo. BID. – Cooperación Técnica Española.

ARIAS, L., BARREIX, A., VALENCIA, A. y VILLELA, L. (2004). "La armonización de los impuestos indirectos en la comunidad Andina". BID, INTAL. <http://www.iadb.org/intal>.

ARTETA, G. (2005): Equidad fiscal en el Ecuador. Distribución de las cargas tributarias y del gasto social. DFID – SG CAN – BID. Lima.

ACEMOGLU, D. y J. ROBINSON (2006). *Economic origins of dictartorships and democracy*. Cambridge University Press

AGOSIN, M., A. BARREIX y R. MACHADO (2005). "Mejorando la tributación para invertir en la gente". BID. Mayo.

ALESINA A. y D. RODRIK (1994). "Distribution Politics and Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics* 109.

BANCO MUNDIAL (2005): "Inequality in Latin America and the Caribbean. Breaking with history?". World Bank Latin American and Caribbean Studies.

BANCO MUNDIAL (2005a): "Virtuous circles of poverty reduction and growth". World Bank Latin American and Caribbean Studies. Draft.

BANCO MUNDIAL (2005b). World Development Indicators.

BARREIX, A., J. ROCA y L. VILLELA (2005). "Tributación en el MERCOSUR y la Necesidad de Coordinación", en Tanzi, V., A. Barreix y L. Villela (editores) *Tributación para la Integración del MERCOSUR*. Diálogo Regional de Política. BID. 2005.
http://www.iadb.org/INT/Trade/2_spanish/2_QueHacemos/1d_TaxDocumentos.htm

BARREIX, A y L. VILLELA (2003). "Tributación en el MERCOSUR: Evolución, comparación y posibilidades de coordinación". INTAL. Buenos Aires, Argentina.
http://www.iadb.org/INT/Trade/2_spanish/2_QueHacemos/1d_TaxDocumentos.htm

BARRO, R. (2000). "Inequality and Growth in a Panel of Countries". *Journal of Politica Economy* 100.

BOURGUIGNON, F. y C. MORRISON (2002). Inequality among World Citizens: 1820-1992". *American Economic Review* 92.

- CEPAL (2005): “Estadísticas de Finanzas Públicas”. Base de datos de ILPES. Santiago.
- CEPAL (2005a): Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile.
- COSSIO, F. (2005): Incidencia distributiva de la política fiscal en Bolivia. DFID – SGCAN – BID. Lima.
- DEATON, A. y S. ZAIDI (2002): “Guidelines for constructing consumption aggregates for welfare analysis”. World Bank Living Standard Measurement Study Working Paper 135. Washington, DC.
- DEININGER, K.y L. SQUIRE (1996). “Measuring Income Inequality: A New Data Base”. *Journal of Development Economics* 57.
- EUROPEAN COMMISSION (2002): “Public Finance in EMU”, European Economy, Reports and Studies, Economic and Financial Affairs Documentation.
- EUROMOD (2006): Estadísticas de EUROMOD sobre Distribución y descomposición del Ingreso Disponible (www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/emodstats/DecompStats.pdf), en junio de 2006, usando la versión No. 31A.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL: Artículo IV. Varios años.
- FRIEDMAN, B. (2005). *The Moral Consequences of Economic Growth*. Alfred Knopf. New York.
- GARCIA, G. y S. SALVATO (2005): Equidad del sistema tributario y del gasto público en Venezuela. DFID – SG CAN – BID. Lima.
- GASPARINI, L. (1999): “Incidencia distributiva del gasto público social y de la política tributaria en la Argentina”. En “La distribución del ingreso en la Argentina”. FIEL. Buenos Aires.
- HAUGHTON, J. (2005): “An Assessment of Tax and Expenditure Incidence in Peru”. DFID – SG CAN – BID. Lima.
- HELPMAN, E (2004). *The Mystery of Economic Growth*. Harvard University Press.
- HINRICHS, H. (1966). *A General Theory of Tax Structure Change During Economic Development*. Harvard Law School, International Tax Program.
- GIMENO, J. (2005): “Incidencia redistributiva del sistema público de pensiones y de las expectativas de jubilación”. En Políticas Públicas y Distribución de la Renta. Fundación BBVA. España.
- JENKINS, G y G. KUO (2004). Is the ITBIS regressive in the Dominican Republic. Mimeo. IDB.
- KALDOR, N. (1956). “Alternative Theories of Distribution”. *Review of Economic Studies* 23.
- KUZNETS, S. (1966). *Modern Economic Growth*. Yale University Press

LAMBERT, P. (1989). *The Distribution and Redistribution of Income. A Mathematical Analysis*. Manchester University Press.

LINDERT, P. (2004). *The Story: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century (Growing Public)*. University of Cambridge.

LONDOÑO, J. y M. SZÉKELY (2000): “Persistent Poverty and Excess Inequality”. *Journal of Applied Economics* 3(1): 93-134.

MACHINEA, J. y M. HOPENHAYN (2005): “La esquivada equidad en el desarrollo latinoamericano. Una visión estructural, una aproximación multifacética”. Serie Informes y Estudios Especiales. CEPAL. Noviembre.

MARTNER, R. y E. ALDUNATE (2006). Política Fiscal y Protección Social. Serie Gestión Pública No. 53. CEPAL

MESA-LAGO, C. (2004): “Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina”. Revista de la CEPAL. No. 84.

MEDICI, (2005).

OCDE (2004): *Revenue Statistics*.

OCDE (2004a): *Social Expenditure Database*.

PAZOS, M. y M. SASTRE (2003): “Imposición y mercado de trabajo: dos aplicaciones de los modelos *tax-benefit* de la OCDE al caso español”. En Redistribución y bienestar a través de la imposición sobre la renta personal. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

PIANCASTELLI, M. (2001). "Measuring the Tax Effort of Developed and Developing Countries, Cross Country Panel Data Analysis - 1985/95". IPEA, TD N° 818. Rio de Janeiro.

REY de MARULANDA, N., J. UGAZ y J. GUZMAN (2006). “La orientación del gasto social en América Latina”. CEPAL.

RODRIK, D. (1998). “Why do more open economies have bigger governments?”. *The Journal of Political Economy*, Vol. 106, No 5. Octubre.

RUIZ CASTILLO, J. (2004): “Evaluación del informe ‘El ingreso rural y la producción agropecuario en México 1989-2002’”. SIAP, SAGARPA. Mexico.

SANZ SANZ, J. F. (2004): “Microsimulación y comportamiento laboral en las reformas de la imposición sobre la renta personal. El simulador del impuesto sobre la renta personal del Instituto de Estudios Fiscales”. Madrid.

LINDERT, K. E. SKOUFIAS y J. SHAPIRO (2005): “Redistributing income to the poor and the rich: public transfers in Latin America and the Caribbean”. LACEA.

TANZI, V. (2003). “Globalization and the future of social protection”. *Scottish Journal of Political Economy*. Febrero.

TANZI, V. (2004a). “A lower tax future? The economic role of the state in the 21st century.” Politeia.

TANZI, V. (2004b). “La globalización y la necesidad de una reforma fiscal en los países en desarrollo”. BID, INTAL/ITD. Noviembre.

TEERA, J. M. (2001). “Tax performance. A comparative study”. University of Bath, Department of Economics.

WEBBER C. y A.WILDAVSKY (1986). *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*. Simon and Schuster. New York.

WILENSKY, H. (1975). *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California Press.

URBANOS, R. y A. UTRILLA (2001): “La Economía Pública en Europa”. Editorial Síntesis. Madrid.

VILLELA, L., J. ROCA y A. BARREIX (2005). “El Desafío Fiscal del MERCOSUR”. ESAF. Brasilia.

ZAPATA, J. y N. ARIZA (2005): Eficiencia y equidad de la política tributaria y su relación con el gasto público en la Comunidad Andina. El caso de Colombia. DFID – SG CAN – BID. Lima.

ANEXOS

ANEXO I - SIMULACIONES ESTÁTICAS Y SIN COMPORTAMIENTO

Las simulaciones realizadas en los diferentes trabajos son estáticas, en el sentido de que parten de una muestra *cross-section* de datos que mantiene constantes sus características demográficas y socioeconómicas a lo largo del tiempo. Las simulaciones dinámicas, por el contrario, tienen en cuenta los efectos del tiempo sobre dichas características, sometiendo a las unidades de análisis a un proceso de envejecimiento año a año, desde su nacimiento hasta su muerte, con el objetivo de simular el ciclo vital completo de todas y cada una de ellas.⁵⁰

Por otra parte, los diferentes trabajos no incorporan el análisis del comportamiento de los agentes económicos ante una reforma tributaria, es decir, no estiman ni consideran sus funciones de reacción. Hacerlo implicaría, en primer lugar, estimar y, luego, considerar en la simulación la elasticidad-precio de la demanda de los bienes y servicios, las elasticidades cruzadas y la elasticidad gasto.⁵¹

Al no seguirse este procedimiento, existen dos opciones de estimación cuando se analiza, por ejemplo, la introducción de un impuesto:

(i) suponer que el gasto de los agentes económicos una vez introducido el impuesto se incrementa en el mismo porcentaje en que se incrementan los precios de los bienes y servicios o, por el contrario,

(ii) suponer que el gasto de los consumidores se mantiene constante, es decir que la introducción del impuesto, que se traduce en un menor ingreso disponible para los contribuyentes, tiene como consecuencia un menor consumo real.

Si los bienes y/o servicios que pasan a estar gravados por el impuesto son fundamentalmente consumidos por los sectores de mayores ingresos, no sería insensato suponer que la introducción del impuesto no se traduce en un menor consumo real. Lo contrario debería suponerse si el impuesto pasa a gravar bienes y/o servicios consumidos básicamente por los hogares de menores ingresos. Nótese que la discusión planteada, en definitiva, es si la elasticidad precio de la demanda del bien es igual a -1 –si se supone el gasto total constante- o a 0 –en caso que se suponga que el gasto monetario se incrementa en el mismo porcentaje en que se incrementa el precio del bien o servicio cuya exoneración se levanta-.

En los diferentes trabajos se ha supuesto que el gasto monetario de los agentes económicos en los diferentes bienes y/o servicios, una vez introducidos los impuestos que se consideran en el análisis, se mantiene constante, de modo que cae el gasto “real” (sin impuestos). La premisa es que la restricción presupuestaria del consumidor se mantiene fija y el gasto se reasigna sin considerar el impacto del cambio de precios relativos (no se captura el efecto sustitución). El supuesto tiene la única finalidad de simplificar la microsimulación.

⁵⁰ Sanz Sanz (2004).

⁵¹ Previamente debe estimarse la elasticidad de la oferta α , como se hace usualmente, suponer que es infinita (el productor traslada completamente el impuesto al precio).

Aún en el marco de modelos de microsimulación con comportamiento se supone que los precios de producción no cambian como consecuencia de las reformas impositivas y sí lo hacen los precios finales de consumo. Esto implica suponer en lo relativo a la incidencia económica del IVA que dicho impuesto es trasladado al consumidor final. En los diferentes trabajos también se ha adoptado este supuesto.

ANEXO II - ELECCIÓN DEL INDICADOR DE BIENESTAR: RENTA VERSUS GASTO

En la literatura económica se ha debatido, y se continúa debatiendo, sobre si es mejor opción considerar el ingreso o el gasto como variable de referencia para medir el impacto en la equidad del sistema tributario en general, y del IVA en particular. El fondo de la discusión se traduce en cuál de estas dos variables es el mejor indicador del bienestar.

Tradicionalmente se ha preferido considerar el ingreso corriente, e incluso más recientemente, cuando ha comenzado a primar la idea de que la desigualdad relevante es la desigualdad de oportunidades, el ingreso ha sobrevivido como indicador de referencia pues se lo considera como un muy buen *proxy* de las oportunidades que tiene un individuo. No obstante, últimamente el debate parece inclinarse a favor del consumo, no sólo porque se afirma que el bienestar proviene directa e inmediatamente de los bienes y servicios consumidos, sino porque, además, la elección del ingreso es objeto de varias críticas:

a) La subdeclaración de ingresos en las encuestas de hogares es un fenómeno empíricamente probado. Algunos estudios que han analizado dicha subdeclaración por fuentes de ingresos, la asocian al auto-empleo, los ingresos de los profesionales y las rentas de capital (lo que puede determinar una subdeclaración diferencial por estratos de ingresos, pues son los hogares más ricos quienes perciben rentas de capital). Por el contrario, este alto nivel de subdeclaración no se verifica en el consumo.

b) Transitoriedad. La percepción (o no percepción) de determinado nivel de ingresos es en ocasiones transitoria y, por tanto, considerar dichos ingresos para medir el impacto del IVA –que grava el consumo- puede conducir a conclusiones erróneas. Por ejemplo, si un jubilado logra acceder a un alto consumo, financiándolo con el desahorro propio de esta etapa del ciclo vital, la carga del IVA sobre sus ingresos resultará muy alta y, a la vez, poco informativa. Del mismo modo, si en el año de realización de la encuesta determinado hogar recibe un ingreso extraordinario, la carga del IVA sobre dichos ingresos será muy baja y, también, poco informativa, pues se trata de ingresos que serán consumidos en los siguientes períodos.

Para solucionar el problema que introduce la transitoriedad de la percepción de ingresos, algunos autores han propuesto considerar el ingreso permanente (y no el corriente) como indicador de referencia. Dada su dificultad de cálculo, el paso siguiente ha sido proponer el consumo como mejor *proxy* del ingreso permanente.

Aquí sólo se desea realizar la siguiente observación: el ingreso de los hogares incluye transferencias monetarias del gobierno que son parte de la política de gasto público social (por ejemplo, el Bono de Desarrollo Humano en Ecuador). Estos ítems, por tanto, deberían restarse, de modo que los ingresos considerados para determinar la distribución inicial sean efectivamente pre-acción fiscal. No obstante, en el presente trabajo este ajuste no se realiza. De todos modos, aunque se hubiese realizado, cabe precisar que estos ingresos pre-acción fiscal que captan las encuestas de hogares están potencialmente afectados por la política fiscal⁵². Como muy bien ejemplifica Gasparini, los aportes patronales a la Seguridad Social pueden deprimir los salarios que las encuestas captan. Estos posibles efectos tampoco son tenidos en cuenta.

⁵² Gasparini (1999).

Finalmente, corregir el gasto por esta situación implicaría definir arbitrariamente cuáles son los bienes y servicios que se han consumido por haberse dispuesto de estas transferencias del gobierno, y que no hubiesen sido consumidos en ausencia de las mismas.